

حول الفدرالية

النظامان السويسري و العراقي - دراسة مقارنة

كاوسين بابكر

كاوسين بابكر

حول الفدرالية

النظامان السويسري و العراقي ـ دراسة مقارنة

مكتب الفكر والوعي في الإتحاد الوطني الكردستاني
إقليم كردستان العراق ـ السليمانية
المحلة : سرچنار ـ ١٢١ ـ
الزقاق ـ ٤٤
الدار ـ ١ ـ

www.hoshiari.org
govarynovin@yahoo.com

إسم الكتاب: حول الفدرالية، النظامان السويسري و العراقي - دراسة مقارنة

المؤلف: كاوسين بابكر

التصميم و الغلاف: فهمي جلال

فرهاد فايق

التنضيد: شاناز رمزي

رقم الإيداع: (٢٦٥٣) لسنة ٢٠٠٩

عدد النسخ: (١٥٠٠) نسخة

الطبع: مؤسسة حمدي للطباعة والنشر

التسلسل: (٣٢٥)

منشورات مكتب الفكر والوعي في الإتحاد الوطني الكردستاني

المحتويات

هذا الكتاب

هذا الكتاب كان في الأساس بحثا، قدم الى كلية القانون والسياسة - قسم القانون في جامعة السليمانية، وقبل بدرجة جيد جدا، ونظرا لأهمية الموضوع، وعلاقته بالوضع السياسي الراهن في العراق، ومايدور في الشارع الكردي حول الفيدرالية كمطلب للشعب الكردستاني في العراق ، رأيت من الضروري طبعه ونشره ووضعه بين ايدي القراء الاعزاء، ولابد لي هنا أن أوجه خالص شكري وتقديري الى الاستاذ (ناصر دريد) الذي اشرف على هذا البحث وقدم ملاحظاته القيمة حوله.

الباحث

المقدمـة :

يتكون الاتحاد الفدرالي من اتفاق عدة دول، بمقتضى دستور على اقامة اتحاد دائم فيما بينها تمثله حكومة مركزية، هي حكومة الاتحاد، وتباشر في حدود اختصاصاتها سلطاتها على حكومات الدول الاعضاء، و على جميع رعاياها. و تفني الشخصية الدولية للدول الاعضاء في شخصية الدولة الاتحادية[1]. يفرض هذا الشكل المركب للدولة توزيعا دقيقا واضحا للسلطات على شكل صلاحيات ومسؤليات دستورية مابين الأقاليم والحكومة الاتحادية، لكي يعرف كل منها مجال اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية، ولتجنب المنازعات القانونية. ومن هنا يختص الدستورالفدرالي بتوزيع الاختصاصات الدستورية مابين سلطتين - هما حكومتين - الاتحادية والاقليمية.

ومما هو معروف و شائع ان الدولة الفدرالية ليست سندها معاهدة تبرم مابين الدول الأعضاء، وانما هناك دستور يلتزم بأحكامه كل من الحكومة الاتحادية والأقاليم وتخضعان له، والذي يخول الحكومة الاتحادية سلطانا مباشرا على رعايا الدول الأعضاء، لذلك تنشأ هذه الدولة نتيجة تنازل الأقاليم أو الدول الراغبة في قيامها عن السيادة الخارجية، و بعض من سيادتها الداخلية مع التمتع بما تبقى، كل ذلك حسب طريقة توزيع الاختصاصات في الدستور الفدرالي. وعلى هذا الأساس، تنشأ الدولة الفدرالية نتيجة الجمع بين اتجاهين متعارضين — اتجاه الأستقلال و اتجاه

---

[1]. الدكتور عصام العطية. القانون الدولى العام، الطبعة السادسة ، شركة العاتك للطباعة و النشر بغداد / ٢٠٠٦- ص٤٠٨

الاتحاد اذ يرتبط بقائها في شكليها الاتحادي بوجود التوازن السياسي مابين السلطة الاتحادية و السلطات الأقليمية، و الذي يتكفل به الدستور الفدرالي. تختلف طبيعة النظام الفدرالي حسب الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي احاطت بنشأة الدول الفدرالية.

مع وجود بعض الخصائص العامة للأنظمة الفدرالية، لا يوجد نموذج فيدرالي جائز، أو قابل للتطبيق في كل مكان، وعلى كل الدول، ولاتوجد فيدراليتان متطابقتان في العالم. فضلا عن ذلك ان فكرة الفدرالية التي تتضمن مزيجا من الحكم المشترك لأغراض معينة وحكم ذاتي اقليمي لأغراض أخرى ضمن نظام سياسي، بحيث لا يكون أحد هياكل الحكم هذه الخاضع للآخر، قد تم تطبيقها بأشكال مختلفة لتتلاءم مع ظروف مختلفة. وهناك التأثر بالأنظمة الفدرالية العريقة، كالولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السويسري وكندا واستراليا. و تتبنى كل دولة فدرالية النظام الفيدرالي الذي يتناسب مع وضعها. ففي العراق فان التنوع القومي و المذهبي عبر التأريخ في أقاليم مميزة تأريخيا و جغرافيا وظاهرة التعدد العرقي و الجغرافي والمذهبى في العراق تستوجب شكلا خاصا للفدرالية، وبالتالي يرتبط مفهوم الحكم الذاتي بمبدأ القوميات ارتباطا وثيقا ومهما. لذلك نجد الفقهاء الروس السياسيين يؤكدون على هذه الحقيقة، فيرى الفقيه (Denisov) ان (مفهوم الاتحاد السوفيتي للحكم الذاتي يعني حق أي تشكيل اقليمي قومى في ان يقرر- باستقلال -- في شأن المشكلات التي تتعلق بحكم نفسه بنفسه، و بتشكيل الأقاليم التي يراها)[٢].

---

[٢]. الدكتور محمد الطاهر محمد. القضية الكردية وحق تقرير المصير، مكتبة مدبولى الطبعة الأولى، القاهرة ٢٠٠٨: ص٢٠٣

أهمية البحث وأسباب اختياره :

ثبت النظام الفدرالي في العراق، في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤) والدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)، علما ان الدراسات القانونية، سواء أكانت حول النظام الفدرالي في العراق، أم الدراسات المقارنة قليلة مقارنة مع أهميتها العلمية و السياسية في العراق. و تكمن أهمية البحث في دراسة النظام الاتحادي السويسري العريق و جمهورية العراق في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية و الدستور العراقي لسنة(٢٠٠٥) و بمقارنتهما يمكن الأستفادة منها لتجربتنا الفدرالية الناشئة.

صعوبات البحث :

هناك صعوبات في استجلاء جوهر العلاقة مابين النظام الفدرالي في الدستورالعراقي الجديد لاسيما مع عدم وجود مؤسسات و اقاليم (بأستثناء) اقليم كردستان و استمرارالمناقشات و المداولات بين التيارات و الأحزاب السياسية على نوعية النظام الفدرالي و كيفية تأسيسه و صلاحيات واختصاصات كل من الدولة الاتحادية و الأقاليم ومع وجود مشكلة الحرب ضد الأرهاب و عدم استقرار الوضع الأمني لحد الآن. هذا بالاضافة الى قلة المصادر حول هذا الموضوع ومحدودية الوقت الممنوح لنا لأعطاء هذا الموضوع حقه من الدرس والتحقيق.

فرضية البحث :

انسجاما مع صعوبات البحث التي طرحناها ينطلق البحث من فرضية قوامها ان هناك علاقة وثيقة مابين فكرة الفدرالية كجزء من الفكرة القانونية المهيمنة على الدستور في الدول الفدرالية التي تأخذ دساتيرها بالنظام الفدرالي، والنظام القانوني المحافظ على التوازن السياسي المنشود مابين السلطة الاتحادية والسلطة الأقليمية اضافة الى وظيفته في التنظيم المتوازن للحياة السياسية، و خاصة في العراق ذي المجتمع التعددي (القومي و المذهبى).

منهج البحث:

استوجبت دراستنا استخدام المنهج الأستدلالي، لكل من النظام الاتحادي السويسري للتعرف على الخصائص العامة للنظام الاتحادي وخصوصية النظام الاتحادي السويسري و استخدام المنهج المقارن للمقارنة مابين هذا النظام والنظام الفدرالي العراقي في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤)، وخاصة الدستورالعراقي لسنة (٢٠٠٥).

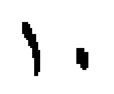
خطة البحث :

لغرض دراسة الموضوع ينقسم البحث الى فصلين مع فصل تمهيدي :

يختص الفصل التمهيدي بدراسة الفدرالية بصورة عامة ومفهوم الفدرالية ونشأتها بصورة نظرية.

و يكرس الفصل الأول لدراسة التجربة الفدرالية السويسرية، وهو ينقسم الى مبحثين، يتناول المبحث الأول التأريخ الفدرالي السويسري، و

المبحث الثاني يحتوى على دراسة النظام الفدرالي في سويسرا. واما الفصل الثاني، فيدرس التجربة الفدرالية العراقية، وهو ينقسم الى مبحثين، المبحث الأول يحتوي على تأريخ العراق و المبحث الثاني يكرس لدراسة النظام الفدرالي في العراق.



التمهيد

مفهوم الفدرالية و نشأتها

تعد الدولة الفدرالية اتحادا دستوريا مابين دولتين (اقليميتين) او اكثر، وتخضع هذه الاقاليم في بعض الامور لسلطة اتحادية واحدة، فيما تملك نوعا من الاستقلالية بأمور أخرى، تخضع بشأنها الى سلطاتها الخاصة، وتنشأ هذه الدولة بموجب دستور يسن من قبل الدول الراغبة في الاتحاد، يسمى بالدستور الفدرالي، اذ يعد المنشيء للدولة الفدرالية و المنظم لبنائها القانوني والسياسي، ويشكل القانون الاساسي لها[3].

ان فكرة الاتحاد تعتبر الاساس الاول الذي ترتكز عليه الدولة الفدرالية والغاية التي ترمي اليها الولايات أو الدول عندما تأخذ بفكرة الفدرالية لبناء الدولة الجديدة، و تظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفدرالي، ولا سيما في النظم القانونية و السياسية في شكل - وحدة الشعب و الجيش و الاقليم و الجنسية - وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الاعضاء، و كذلك في السياسة الخارجية للدولة الفدرالية[4].

والنظام الفدرالي بشكله القانوني هو مفهوم حديث، ويرجع تأريخه الى سنة (١٧٨٧) عندما عقدت الولايات الامريكية مؤتمرا في فلادلفيا لتجميع هذه الولايات في كيان سياسى فدرالي ؛ حيث يقول بوبليوس في الاوراق الفدرالية -- ورقة رقم (٤) و هو اول شخص كتب حول الاتحاد الفدرالي

---

[3]- اريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستر تقدم بها الى مجلس كليه القانون- جامعة بغداد، غير مطبوعة. سنة ٢٠٠٧ ص١

[4]- د.محمد هماوند. الفدرالية و الحكم الذاتي و اللامركزية الاداريةو الاقليمية (دراسة نظرية مقارنة) مؤسسة موكريانى للطباعة و النشر، اربيل ٢٠٠١ ص ١٨٩

عندما كانت الولايات الثلاث عشرة تحت خطر غزو القوات الاجنبية من بريطانيا :-

(ان الحكومة الواحدة تستطيع ان تجمع لخدمتها جميع المواهب و الخبرات المتوافرة في أي جزء من اجزاء الاتحاد، وتستطيع ان تتحرك وفق سياسة واحدة موحدة، وبمقدورها أن تنسق، وتتمثل، وتحمي جميع أجزاء الاتحاد و الولايات الاعضاء فيها).

لقد شعرالاعضاء بان الامة الجديدة بحاجة الى حكومة اقوى بكثير مما نصت عليه صيغة الكونفدرالية، لكن ممثلى الولايات الصغرى رفضوا الانضمام لأي حكومة قوية لا تحفظ لهم معظم السلطات التي كانوا يتمتعون بها، لذلك قسم واضعو الدستور السلطة بين الحكومة القومية و حكومات الولايات، وتم اعطاء كل ولاية تمثيلا متساويا في مجلس الشيوخ القومي، لانها كانت الطريقة الوحيدة للحصول على دستور جديد[٥].

وهكذا فالدستورالأمريكي هو أقدم الدساتير الفدرالية المطبقة حاليا في العالم، فقد وضع عام(١٧٨٧) وظل معمولا به حتى الان بعد أن ادخل عليه على مدى اكثرمن قرنين من الزمان أربع وعشرون تعديلا فقط [٦]

ويعتبر النظام السياسي السويسري نظاما ديمقراطيا برلمانيا ذا طبيعة خاصة، (يختلف عن النظم الرئاسية أو البرلمانية التقليدية، كونه نظاماً

---

[٥]- الاوراق الفدرالية - ورقة 4 - مينسوتا مكتبة حقوق الانسان. الكسندر هاملتون ، جيمس مادسون و جون جاي ترجمة عمران أبوحجلة دار الفارس للنشرو التوزيع ١٩٩٦ ص٢٧-٣٢

[٦]- الدكتور حسن نافعة. معجم النظم السياسيةو الليبرالية في أوروبا الغربية و أمريكا الشمالية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت سنة ٢٠٠٠، ص٢٤

صاغته الصراعات الدينية و الاثنية واللغوية التي استمرت على مدى قرون قبل ان تنصهر الامة السويسرية في دولة فيدرالية موحدة و متعددة اللغات، حيث يتحدث الالمانية ٦٥٪ و الفرنسية ١٨٪ و الايطالية ١٦٪ و الرومانشية١٪ [٧].

ولا يوجد اتفاق في الفقه الدستورى حول تعريف الفدرالية، لأن اصطلاح الفدرالية يحمل معاني ودلالات مختلفة. لذا فمن الصعوبة القيام بتعريفها بشكل يحيط بكافة جوانبها المختلفة.

من الناحية اللغوية :

أ- التحالف (Alliance) ب- العصبة أو الجمعية (League) ج الدول المتفقة أي الاتحاد التعاهدي (Confederation) د- الاتحاد بمعناه الادق (Federation) ويرى بعض الفقهاء أن اصطلاح الفدرالية مشتق من الكلمة اللاتينيه (Feodus) ومعناه المعاهدة أو الاتفاق [٨].

وبالنسبة لتعريف الفدرالية كشكل من اشكال الدولة، فقد قام العديد من فقهاء القانون العام بتعريفها، كل من وجهة نظره. و نجد بهذا الخصوص أن الفقيه اوبنهايم(Oppenheim) عرف الدولة الفدرالية بأنها (اتحاد ابدي لدول مختلفة ذات سيادة، والذي يملك اجهزته الخاصة السلطة، ليس فقط على الدول الاعضاء بل ايضا على مواطنيها) ويعرف الفقيه مارسيل بريلوت(Marcel prelot) الفدرالية بأنها اتحاد دول يخضع جزئيا

---

[٧]. محمد عيسى. (الفدرالية نمازج و خصوصيات) ، مجلة النبأ عدد ٧٠ لسنة ٢٠٠٤، انترنيت nabaa70/fedralich.htm،www. Annabaa.org

[٨]. اريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) م. س. ذ. ص٨

لسلطة مركزية واحدة هي السلطة الفدرالية و يعطى جزئيا أستقلالا ذاتيا ودستوريا واداريا الى سلطة الدول الاعضاء و عرفها الفقيه اندريه هوريو Andrea haurio بنفس الاتجاه، اذ يرى ان الدولة الفدرالية عبارة عن (شراكة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري بموجبها تقوم دولة اعلى فوق الدول المشاركة) كما وعرفها الفقيه وليام ريكر(William Riker) بأنها (التنظيم السياسي الذي تقسم فيه النشاطات بين الحكومة الأقليمية والحكومة المركزية، بالطريقة التي تكون فيها لكل من حكومتي الأقليم والمركز حق امتلاك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة) و يعرفها الاستاذ كاردي مالبيرك(Carr de Malberg) بأنها (في كليتها، دولة و اتحاد الدول، فمن جهة تتماثل بالدولة الموحدة وبذلك تتميز عن الكونفدرالية بين الدول، ومن جهة تتألف من دول متعددة و مرتبطة فيما بينها برابطة فدرالية و بذلك تتميز عن الدولة الموحدة).

ويعرفها جاي. بي. كوري و هنري جاي. ابراهام بأنها (الشكل الثنائي للحكومة و يقوم على اساس التوزيع الوظيفي و الاقليمي للسلطات، و يعمل لتحقيق توافق الوحدة بدلا من الانفصال أو التقسيم).

وتعرف موسوعة التاريخ السياسي الامريكي الفدرالية بأنها (الرابطة أو العلاقة الدستورية مابين الحكومة الفدرالية و الدول الاعضاء و كذلك مابين الدول الاعضاء) [٩].

---

[٩]. ئاريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م. س . ص٩

ان فكرة الفدرالية بحد ذاتها تقوم على اساس عنصرين متناقضين هما (الاستقلال الذاتي)من جهة و(الاتحاد أو المشاركة) من جهة الاخرى. والترابط بين هذين العنصرين بعلاقاتها المتبادلة و المتعارضة يشكل وحدة المفهوم الحقيقي للدولة الفدرالية. ذلك فالمضمون السياسي لفكرة الفدرالية هو الذي يؤدي الدور الاساس في تكوين ووجود الدولة الفدرالية وما القواعد الدستورية المنظمة لها الا اطار قانوني ذو مضمون سياسي، وهو الذي يعطي الاهمية والمدلول العملي لفكرة الفدرالية ويعد اساس وجودها في الواقع السياسي. ان الاتفاق السياسي بين الكيانات السياسية في الاقاليم هو جوهر التجمع السياسي وهو بدوره يتبلور في الاتحاد السياسي وفكرة الفدرالية كأحسن اطار لهذا الاتحاد بشكله القانوني.

وفيما يلي دراسة لهذين العنصرين هما:

أولا / عنصر الاتحاد:

يبرز الطابع السياسي لعنصر الاتحاد في حالة نشأة الدولة الفدرالية عن طريق (الانضمام). فقد يكون هناك عدد من الولايات أو الدول التي لا تتمتع بمفردها بقوة ذاتية كافية لحماية نفسها من المخاطر الخارجية، وتكون غير قادرة على تحقيق مصالحها الاقتصادية فتنضم هذه الوحدات بعضها الى بعض ويكون اتحادها معا ضرورة ملحة لابد منها، لاستقرارها سياسيا واقتصاديا والامثلة على ذلك :

في سويسرا التي كانت في بداية نشأتها تتكون من اتحادات الثلاثة هي : مقاطعات صوبيا (Subia) والالب وشمال ايطاليا، وكانت قد انشئت للدفاع عن استقلالها ضد أسرة هابسبرك(Habsburg) و أباطرة الرومان،

كما أن الاتحاد الهولندي نشأ لنفس الغرض أي بالضد من فرع أسرة هابسبرج في اسبانيا (Spanish Habsburg)، واتحاد اوتريخت (utrech) سنة (١٥٧٩).

وهنا نجد أن المصالح المشتركة كانت هي نواة الاتحاد بين الولايات والاقاليم، وهذه المصالح قد تكون اقتصادية او اجتماعية أو سياسية. فالمصلحة الاقتصادية هي التي أدت الى نشوء اتحاد زولفرين (Zollevcrein)، و المصلحة السياسية والاجتماعية، هي السبب الاساس في قيام الولايات المتحدة الامريكية و اتحاد الامارات العربية.

ثانيا/ عنصر الاستقلال:

ويتجسد المضمون السياسي لهذا العنصر بوضوح، في حالة تكوين الدولة الفدرالية، عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة، ولاسيما في الدول التي تتميز بواقع التعدد اذا وصلت قومياتها المتباينة الى مرحلة من الوعي السياسي و النضج الاجتماعي، تقتنع فيها بأن الاخذ بالنظام الفدرالي هو الاساس السليم، لحل المسالة القومية، وذلك لانه يعمل على اتاحة الفرصة للتعبير عن مشاعر مواطني الاقاليم المتميزة، لاسيما وان كان العنصران (الميول الاتحادية)و(نزعة الاستقلال) متلازمين، وكان العنصر الاول اكثر قوة و تفوقا على العنصرالثاني و اشد دفعا، عندها يكون ذلك اساسا لبناء الدولة الفدرالية وضمانا لبقائها[١٠]

[١٠] - د. محمدهماوند. الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والأقليمية م. س. ذ. ص ١٨٧

ان الدول في فقه النظم السياسية والقانون الدولي ذات انواع متعددة و انماط نظم مختلفة ، و يتقرر نوع الدولة حسب ظروف وعوامل كثيرة، والاتحاد الفدرالي أو نظام الدولة الفدرالية(Federalism) هو أحد انواع الدول في العالم ومثله (كندا ، ماليزيا ، الولايات المتحدة الامريكية ، سويسرا ، الهند) وغيرها.

ومفهوما الفدرالية والاتحاد الفدرالي يرتبطان بمبدأ حق تقرير المصير للامم و الشعوب ، وهو مبدأ تكامل مفهومه العلمى في العصر الحديث ، وأخذ طريقه الى المواثيق الدولية ولاسيما المواثيق واللوائح الخاصة بحقوق الانسان و المواطن.

فالفدرالية تمثل رابطة طوعية بين الأمم والشعوب و الأقوام ، أو التكوينات البشرية من الأصول القومية والعرقية المختلفة ، أومن لغات أو اديان أو ثقافات مختلفة، ذلك في نظام اتحادى، يوحد بين الكيانات المنفصلة في دولة واحدة أو نظام سياسى واحد مع احتفاظ الكيانات المتحدة بهويتها الخاصة من حيث التكوين الاجتماعى، والحدود الجغرافية، واللغة والثقافة والدين الى جانب مشاركتها الفعالة في الصياغة وصنع السياسات والقرارات والقوانين الفدرالية والمحلية - مع الالتزام بتطبيقاتها- وفق مبدأ الخيار الطوعى ومبدأ الاتفاق على توزيع السلطات و الصلاحيات و الوظائف كوسيلة لتحقيق المصالح المشتركة و للحفاظ على كيان الاتحاد[11].

اذن الفدرالية ، ليست فقط بنية سياسية، بل وكذلك اقتصادية واجتماعية و ثقافية ايضا، تتطلب تعاونا وثيقا بين سائر الثقافات

---

[11]. على الشمرى (الفدرالية...ونظم الاتحاد الفدرالي)مجلة النبأ عدد ٥٩(www.Annabaa.or / naba-59 fidralia.htm)

والجماعات في كيان اتحادى، وفيها تتطور الثقافات واللغات المختلفة، بما يضمن تعزيز وتطوير الاتحاد من جهة، واعتماد قوانين وآليات تؤمن الحفاظ على هوية وحقوق الاطراف المكونة للاتحاد. يقول د. منذر الفضل :

((الفدرالية هي استقلال داخلي ضمن الدولة الواحدة و السلطة المركزية القدرالية على اساس المساواة))، [١٢].

والفدرالية هي الشكل الاكثر ملائمة للديموقراطية، فقد دافع مونتسكيو و روسو عن قدرة الفدرالية على حفظ الديموقراطية و الامن الخارجي و خاصة للدول الصغيرة قائلين ((إن الأمن الخارجي والديمقراطية الداخلية تحصل عن طريق انشاء الاتحاد الفدرالي)) [١٣].

يجب الاشارة الى ان ارتباط الفدرالية بالديموقراطية ليس ترابطا عضويا بالضرورة، فهناك العديد من الدول الديموقراطية غير الفدرالية مثل فرنساو اسبانيا و اليابان وإيطاليا...الخ كما ان هناك العديد من الدول الفدرالية غير الديموقراطية، مثل الاتحاد السوفيتي السابق ويوغسلافيا والأمارات العربية المتحدة...الخ.

وطبعا في النظام الفدرالي يكون للشعب و الاقليم حق الاستقلال الذاتي وحق المشاركة في ادارة بعض الشؤون المركزية، ومثل هذا النظام موجود في

---

[١٢]. د. منذرالفضل، صيغة الفدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولةالعراقية، سنة ١٩٩٩ انترنيت / www. Zaqora.4t. com.

[١٣]. فرانتس نويمان (آزادى وقدرت وقانون) ترجمة - عزت الله فولاندوند - چاپ أول١٣٧٣ شمسى چاپ خوارزمى ، ص ٢١١

الولايات المتحدة وسويسرا والمكسيك وماليزيا وغيرها من الدول. ولهذا يمكن القول بأن الفدرالية هي صيغة متطورة للعلاقة بين الشعوب وهي تنظيم لادارة الدولة.

وهناك انواع عدة من النظم الاتحادية :[14]

يعتبر النظام الفدرالي في نظر العديد من الخبراء السياسيين، النظام الامثل للدول ذات القوميات المتعددة، وقد اتخذ اكثر من ثلث دول العالم، بضمنها عدد من الدول الكبرى كالولايات المتحدة الامريكية و الاتحاد السوفيتى (سابقا)و جمهورية روسيا الاتحادية حاليا ، والمانيا وكندا واستراليا والهند وغيرها من الدول النمط الفدرالي نظاما لها منذ تأسيسها أو بعد تأسيسها. واذا كانت الاختصاصات في الاقاليم الاعضاء في الدولة الفدرالية غير مطلقة لا سيما في الشؤون السياسية والاقتصادية، الا أنها غير مقيدة بقيد في كل مايتعلق بأمورها الادارية و الثقافية.

وتختلف الانظمة القانونية للدول الفدرالية، فمنها ما يكتفي بمنح الحكم الذاتي على نطاق واسع للاقاليم الاعضاء، بينما يذهب البعض الاخر الى حذ الاعتراف بالشعوب التي تعيش ضمن اطار الدولة الفدرالية بحق تقرير المصير، بما فيه حق الانفصال عن الدولة الفدرالية مثل الاتحاد السوفيتى السابق. ولقد حاول الخبراء تحديد الاسس القانونية للنظام الفدرالي، وظهرت بذلك نظريات عديدة يطلق عليها عادة اسم النظريات التقليدية (الكلاسيكية) ولكي تحدد هذه النظريات مفهوم الدولة الفدرالية، وتميزها

---

[14] علي الشمري. الفدرالية ـ ونظم الاتحاد الفدرالي. م. س. ذ.مجلة النبا عدد٥٩.

عن الدول الاخرى، فقد قسمت الانظمة القانونية للدول بوجه عام الى ثلاثة انواع :

١. الانظمة الكونفدرالية،

٢. الانظمة الفدرالية،

٣. الانظمة البسيطة،

فالنظام الكونفدرالي (حسب هذه النظريات) يتكون بموجب معاهدة أو ميثاق يبرم بين دولتين أو أكثر، تتنازل كل منها عن بعض اختصاصاتها لصالح هيئة عليا مشتركة، وتتعلق هذه الاختصاصات عادة بالمسائل الدفاعية، والقيادة العسكرية والعلاقات الدولية، وكيفية حسم المنازعات بين الدول الاعضاء.

وتتألف الدول المشتركة من ممثلى الدول الاعضاء على أن تتمتع كل دولة بصوت واحد فقط و من الامثلة الحديثة للدولة الكونفدرالية، الاتحاد الذي أعلن بين كل من مصر وسورياً وليبيا في بداية السبعينات، و بقي مشروعا دون أن يدخل حيز التنفيذ، وكذلك المشروع المتداول بين حين واخر بين الاردن و الدولة الفلسطينية المرتقبة و مشروع النظام الكونفدرالي بين اليمن و الجمهورية العربية المتحدة (مصر و سوريا) عام ١٩٥٨.

أما الدولة الفدرالية، فانها لا تؤسس بموجب المعاهدة، أو الميثاق بل بموجب الدستور، ويترتب على ذلك جواز تعديل الاساس القانوني للدولة الفدرالية، دون حاجة لموافقة جميع الدول الاعضاء، بل تكفي ذلك أغلبية الاراء مطلقة كانت أم نسبية، الا اذا نص الدستور الفدرالي خلاف ذلك على شرط اجماع الاعضاء، كذلك لا يجوز لاحد الاعضاء الانسحاب من الدولة الفدرالية لتأسيس الدولة المستقلة، كما تستطيع الهيئات الفدرالية مخاطبة

مواطني الدول الاعضاء دون وساطة هذه الاخيرة. وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية منذ عام ١٧٨٨، و الاتحاد (الفدراسيون) السويسري منذ عام ١٨٤٨، و (الفدراسيون) الالماني الشمالى منذعام ١٨٦٧، ومن ثم الرايخ الثاني منذ عام ١٨٧١، أمثلة ساطعة للدولة الفدرالية.

أما عن الدولة البسيطة و كيفية تميزها عن الدولة الفدرالية، فقد اقترح فقهاء النظم السياسية الكلاسيكيون معايير متعددة لذلك. فذهب البعض الى القول بأن معيار التمييز بين الدولتين ينحصر في مدى الاختصاصات وسعتها. فالدولة التي تعطي صلاحيات أوسع للأقاليم تعتبر فيدرالية، والعكس صحيح ايضا. وقال البعض الاخر ان تتمتع الاقاليم بحق تشريع القوانين الخاصة لا يعتبر معيارا صحيحا لتمييز الدولتين، فيما تتمتع الاقاليم في الدولة الفدرالية، بحق تشريع القوانين، ولا تتمتع الاقاليم في الدول البسيطة الا بالاختصاصات الأدارية.

وذهب فريق ثالث من هؤلاء الى القول بان ما يميز الدولتين هو ليس مدى تمتع الاقاليم بالاختصاصات،بل بكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات، وضمانها بموجب الدستور، والمعيار الذي نادى به أغلبهم، هو مدى مساهمة الاقليم في الهيئات المركزية ومراقبتها لاعمالها.

الدولة المركبة

يقصد بالدول المركبة تلك الدول التي يربط بينها نوع من أنواع الاتحاد[١٥]، بحيث تخضع لسلطة سياسية مشتركة. و لا يعنى قيام نوع من

---

[١٥] الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله. الانظمة السياسية، دار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، ١٩٨٤، ص٩٤

أنواع الاتحاد بين عدد من الدول أن تتحول هذه الدول بالضرورة الى دولة واحدة، اذ ان الأمر يتوقف على نوع الاتحاد المتفق عليه، ومدى الأندماج الذي يسمح به بين الدول الداخلة فيه.

أنواع الاتحادات

١. الاتحاد الشخصي،
٢. الاتحاد الاستقلالي أو (التعاهدي أو الكونفدرالي)،
٣. الاتحاد الفعلى أو (الحقيقي)
٤. الاتحاد المركزي أو الفدرالي.

١. الاتحاد الشخصي

ينشأ الاتحاد الشخصي union personnele بين دولتين أو اكثر، بحيث تخضع الدول الداخلة في الاتحاد لحكم شخص واحد سواء كان ملكا أو امبراطورا، أو رئيسا للجمهورية على ان تحتفظ كل دولة باستقلالها الخارجى و بشخصيتها الدولية الكاملة، و باستقلالها الداخلي ونظام حكمها دون ان يترتب على قيام الاتحاد الشخصي أدنى تغير. و انطلاقا من هذا التعريف فأن أهم خصائص الاتحاد الشخصي، وما يترتب عليه من نتائج، تتلخص فيما يلي :

١. اذا كان المظهر الوحيد للأتحاد الشخصي يتمثل في خضوع الدول الداخلة في الاتحاد لرئاسة شخص واحد، فأن هذا الأمر لايعنى ان هذا الرئيس يمارس سلطاته بصفته رئيسا للأتحاد. و لكن هذه الممارسة تتم على اساس انه رئيس لاحدى الدول الداخلة في الاتحاد حينا وبصفته

رئيسا للدولة الأخرى حينا آخر. ويعنى ذلك ان نفس الشخص الطبيعى تكون له شخصية قانونية مزدوجة أو متعددة، بحسب عدد الدول الداخلة في الاتحاد.

٢. لايتكون من الاتحاد الشخصي، شخص دولي جديد، بل تظل لكل دولة شخصيتها الدولية الخاصة بها. و ينتج عن ذلك ان تستقل كل دولة بسياستها الخارجية، و بتمثيلها الدبلوماسي وبمعاهداتها الخاصة مع الدول الأخرى، كما تستقل كل دولة بمسؤليتها الدولية عن تصرفاتها القانونية.

و فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول التي بضمنها الاتحاد الشخصي، فان رعايا كل دولة يعتبرون أجانب بالنسبة للدول الأخرى، و اذا قامت الحرب بين احدى الدول الداخلة في الاتحاد و دولة اجنبية فأن الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد يمكن ان تبقى على الحياد. أما اذا نشبت بين دولتين داخلتين في الاتحاد فأنها تعتبرحربا دولية لا حربا أهلية.

٣. تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي في الداخل، و لا يتاثر نظام الحكم فيها بقيام الاتحاد الشخصي، وذلك لا يشترط وجود تماثل بين النظام السياسي لكل الدول، بل يمكن ان يختلف نظام دولة فيه عن نظام الدول الأخرى الأعضاء، فقد يقوم الاتحاد بين دولة تأخذ بنظام ملكى برلمانى وأخرى تخضع للملكية المطلقة، كما حدث في الاتحاد الشخصى بين بلجيكا والكونغو والذي استمر قائما في الفترة من سنة ١٨٨٥ الى سنة ١٩٠٨. ويتضح لنا ان الاتحاد الشخصي هو أضعف الاتحادات ويزول بزوال الأسباب التي أدت الى قيامه(الرئيس او الحاكم المشترك).

كيفية حدوث (الاتحاد الشخصي) وامثلته :

يحدث الاتحاد الشخصي بوسيلتين، اما عن طريق اجتماع دولتين تحت عرش واحد نتيجة اجتماع حق وراثة العرش في الدولتين في اسرة واحدة، او عن طريق الأتفاق بين دولتين أو اكثر على قيام الاتحاد الشخصي فيما بينها.

والأمثلة التي تضرب عادة على الاتحاد الشخصي طبقا للوسيلة الأولى، الاتحاد الشخصي الذي تم بين انجلترا وهانوفر سنة ١٧١٤، عندما تولى أمير هانوفر عرش انجلترا عن طريق الوراثة، وانتهي هذا الاتحاد في سنة ١٨٣٧ نتيجة اعتلاء الملكة فكتوريا للعرش. لأن قانون توارث العرش في هانوفر لم يكن يسمح بتولي الاناث العرش[١٦]. وكذلك الاتحاد الذي حدث بين هولندا واللكسمبورك سنة ١٨١٥، بتولى ملك هولندا الحكم في اللكسمبورك، وانتهى سنة ١٨٩٠ لذات السبب الذي انتهي به اتحاد انجلترا و هانوفر، عندما تولت ولهلمينا عرش هولندا ولم يكن قانون لكسمبورج يسمح بتولى الاناث العرش في ذلك الوقت. و بالنسبة للأتحاد الشخصي الذي تم عن طريق الأتفاق، فقد حدث بين دولتين ملكيتين هما بولندا وليتوانيا سنة ١٣٨٥، عندما تزوج دوق ليتوانيا من ملكة بولندا، ثم تحول هذا الاتحاد الشخصي الى اتحاد حقيقى بتوقيع معاهدة لوبان سنة ١٥٦٩.

وهناك الاتحاد الشخصي بين جمهوريات ايضا عندما اختير سيمون بوليفار رئيسا للجمهورية لثلاث دول في نفس الوقت هي البيرو سنة ١٨١٣، و كولومبيا سنة ١٨١٤، و فنزويلا سنة ١٨١٦.

---

[١٦] الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الانظمة السياسية، م. س، ص٩٧.

٢. الاتحاد الاستقلالي أو (التعاهدي أو الكونفدرالي):

طبيعة الاتحاد التعاهدي وكيفية تنظيمه:

يتكون الاتحاد التعاهدي confederation etats نتيجة الاتفاق بين دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على الدخول في الاتحاد مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجي و بقاء نظمها الداخلية دون تغير.

ويهدف الاتحاد التعاهدي الى تحقيق مصالح و اغراض مشتركة و هوية للدول الداخلة في الاتحاد كضمان أمنها وحماية سلامتها، أوتحقيق مصالح اقتصادية فيما بينها. و يتولى التنسيق بين دول الاتحاد هيئة سياسية مشتركة قد تكون مؤتمرcongres أو جمعية diete أومجلس council تتكون من مندوبين يمثلون دول الاتحاد. و تقوم هذه الهيئة بمهمة استشارية، وذلك بتحديد السياسة المشتركة للدول الاعضاء عن طريق التوصيات التي تصدرها، و التي لابد لها من موافقة الدول الاعضاء عليها قبل تنفيذها. ولهذا لا تعتبر هذه الهيئة دولة مركزية للدول الاعضاء، أو حكومة فوق حكوماتها، أو شخصا دوليا قائما بذاته، وليس لها أي سلطان على رعايا الدول المكونة للاتحاد. و تتكون هذه الهيئة سواء كانت مؤتمرا أو مجلسا أوجمعية - على اساس المساواة التامة والتوازن الدقيق بين الدول الاعضاء، حيث يمثل كل دولة عدد متساوى من الممثلين، اذ تقف جميع دول الاعضاء على قدم المساواة في هذا التمثيل، بصرف النظر عن الاختلاف فيما بينها، من حيث القوة أو المساحة أو عدد السكان. و هذا يعتبر- في حد ذاته نوعا من الديموقراطية بين الدول الاعضاء في الاتحاد التعاهدي. و لكل دولة من الدول الاعضاء حق الانفصال عن الاتحاد اذا ما رأت أن مصلحتها تقتضي ذلك. و هو حق ثابت لكل دولة من دول الاتحاد

التعاهدي ولم ينص عليه في المعاهدة. و يتضح لنا من ذلك ان الدول الداخلة في الاتحاد التعاهدي تحتفظ بكامل استقلالها و سيادتها دون نقصان، وينتج عن ذلك عدة نتائج :

أ. لكل دولة الحق في تصريف شؤونها الخارجية استقلالا عن بقية الاعضاء، و ان الحرب التي تقع بين احدى دول الاتحاد و دولة أجنبية لا تعتبر حربا بين دول الاتحاد جميعا وهذه الدولة، كما ان الحرب التي تنشب بين هذه الدول تعتبر حربا دولية لا حربا أهلية.

ب. تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي الداخلي، و برئيسها الخاص و ليس هناك من حق لاحدى الدول في الضغط على بقية دول الاتحاد، لكي تأخذ بنظامها السياسي لان هذا يتنافى مع طبيعة الاتحاد الشخصي.

ج. يظل رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسيتهم الخاصة، لان العلاقة بين الدول المتعاهدة تكون بين حكوماتها فقط. اذ أنه لا يوجد اقليم مشترك يجمع سكان الدول الاعضاء، حيث تظل كل دولة محتفظة بحدودها الدولية المعترف بها من قبل، كما أنه لا يوجد أي تنظيم تشريعي أو قضائي له اختصاص على مجموع سكان الدول الاعضاء[١٧]

---

[١٧] الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله. الانظمة السياسية، م، س، ص١٠٠.

امثلة الاتحاد التعاهدي

١.الاتحاد السويسري (١٨١٥ -١٨٤٨ م)

ترجع بداية نشأة الاتحاد السويسري الى القرن الثالث عشر، عندما اتحدت ثلاثة أقاليم فيما بينها، ثم اخذ في الاتساع حتى أصبح يضم ثلاث عشرة مقاطعة في القرن السابع عشر في معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨م.

وبعد قيام الثورة الفرنسية فرضت حكومة الجمهورية (دستور ١٧٩٨)على سويسرا الذي جعلها دولة بسيطة، ثم عاد نابليون و عادت سويسرا كما كانت عليه و اصبح عدد المقاطعات تسع عشرة مقاطعة، ثم أرتفع الى اثنتين وعشرين مقاطعة في اتفاقية سنة ١٨١٥، وقرر مؤتمر فينا و وضعها في حالة حياد تام. و عندما تبين للمقاطعات السويسرية ضعف الرباط الذي يربط بينها، استبدلت اتحادها التعاهدي بأتحاد مركزي دستورى سنة ١٨٤٨.

٢. الاتحاد الامريكي ١٧٧٦-١٧٨٧ م

نشأ هذا الاتحاد، بين المستعمرات الانجليزية، الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية سنة ١٧٧٦، لمواجهة انجلترا في النزاع المسلح الذي نشبت بينهما بسبب مطالبة هذة المستعمرات بالاستقلال. وقد كونت الولايات الثلاث عشرة مؤتمرا مشتركا لتوحيد جهودها العسكرية والسياسة، و تنسيق علاقاتها مع الدول الاجنبية، مع احتفاظ كل ولاية بأستقلالها و سيادتها و نظامها الداخلي، وكافة حقوقها في مواجهة الولايات الاخرى، على ان تقوم كل منها بتنفيذ مايدخل في اختصاصها من قرارات المؤتمر داخل اقليمها.

وبعد أن وضعت حرب الاستقلال أوزارها، رجحت الاطراف كافة الاتجاه الاتحادي في مؤتمر فلاديلفيا في مايو ١٧٨٧، فصدر الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الامريكية في سبتمبر سنة ١٧٨٧ م.

٣. الاتحاد الجرماني (١٨١٥ - ١٨٦٦ م)

انشأت معاهدة فينا سنة ١٨١٥ هذا الاتحاد، و جعلت الجمعية العامة فيه تختص بأبرام المعاهدات الدولية، واتخاذ القرارات المتعلقة بالحرب والسلام. وقد تفككت أواصرهذا الاتحاد سنة ١٨٦٦ م في معاهدة براغ، بعد نشوب الحرب بين النمسا وبروسيا وانتصار الاخيرة على الاولى، وحل محل هذا الاتحاد دول المانيا الشمالية سنة ١٨٦٧، ثم تحول هذا الاتحاد التعاهدي الى اتحاد مركزي بزعامة بروسيا في أعقاب الحرب السبعينية التي انتصرت فيها بروسيا على فرنسا (١٨٧٠-١٨٧١).

٤. الجامعة العربية (الاتحاد العربي)

يعتبر ميثاق جامعة الدول العربية الذي تم التصديق عليه، ودخل حيز التنفيذ في العاشر من مايو سنة ١٩٤٥، تطبيقا عربيا، لنظام الاتحاد التعاهدي بين الدول الموقعة عليه والمنضمة اليه، و التي تزايد عددها من سبع دول، عند ابرامه الى أكثر من عشرين دولة في الوقت الحاضر. وقد بين الميثاق أن الغرض من انشاء الجامعة العربية هو صون استقلال الدول العربية وسيادتها(م٢ ف٢). كما تختص الجامعة بمنع الحروب بين الدول العربية، وتوفير اسباب الامن فيها، والعمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وعلى تنسيق الخطط السياسية و توثيق التعاون فيما بينها

في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (م٥ ف٦) و تمثل الدول الاعضاء في مجلس الجامعة و في لجانها المختلفة على قدم المساواة، دون أي تمييز في أصوات ممثليها. كما ان لكل دولة عضو حق الانسحاب من الجامعة. على ان تقوم بأبلاغ المجلس عزمها على الانسحاب قبل التنفيذ بعام، و لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة، و ذلك بقرار يصدره بأجماع الدول الاعضاء المشار اليها. و بذلك يكون الميثاق قد انشأ اتحادا استقلاليا بين الدول العربية الاعضاء في الجامعة، بحيث تعمل الجامعة عن طريق مجلسها و لجانها على تحقيق الاهداف السالفة الذكر، دون مساس باستقلال و سيادة الدول الاعضاء.

تقييم الا تحاد الأستقلالي أو التعاهدي[١٨]

يشترك الاتحاد الاستقلالي مع الاتحاد الشخصى في احتفاظ الدولة العضو في كليهما بشخصيتها الدولية و استقلالها التام في الداخل و الخارج، و ذلك على عكس الاتحاد الفعلي و الاتحاد المركزي كما سنرى. و اذا كان الاتحاد الشخصي يفترق عن الاتحاد التعاهدي في وحدة شخص رئيس الدولة كما رأينا، فأن الاتحاد التعاهدي أقوى من الاتحاد الشخصي، لانه يربط بين الدول الداخلة فيه بروابط قوية عن طريق المجلس أو الجمعية أو المؤتمر. ومع ذلك فان الاتحاد التعاهدي اتحاد ضعيف، لانه يبقي على الشخصية الدولية لكل دولة مع الدول الاعضاء، و على استقلالها التام في سياستها

---

[١٨] الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية، م. س. ذ. ص١٠١

الخارجيـة و الداخليـة، اللـهم الا الجـزء الـضئيل المتفـق علـى جعلـه مـن اختصاص الهيئة الاتحادية المشتركة.

كما أن لكل دولة الحق في الانفصال، وقت ما تشاء، و طبقا لما تمليه عليها مصالحها الخاصة و أخيرا، فأن المساواة المطلقة بين الدول الاعضاء في الاتحاد تعتبر مخالفة للواقع، حيث تختلف هذه الدول مـن حيـث القـوة و الـضعف، طبقا لقدراتها العسكرية والاقتصادية وعدد سكانها و مساحتها الجغرافيـة، مما يجعل احداها في النهاية هي المسيطرة على شؤون الاتجاد، و لقد جعلت هـذه الاسـباب مـن الاتحـاد التعاهـدي اتحـادا مؤقتـا أو مرحليـا امـا ينتهـي بالانضمام، أو تتمزق وشائجه، كما حدث بالنسبة للاتحـاد الجرمـانى، أو ان يتحول الى اتحاد مركزي طلبا للمزيـد مـن الترابـط و الانـدماج بـين الـدول الاعضاء، مثلمـا حـدث في حـالتي الاتحـاد السويـسري والاتحـاد الامريكـي، او يبقى مجرد رابطة شكليه هشة كما حدث بالنسبة للجامعة العربيـة.

٢. الاتحاد الفعلي او الحقيقي

تفقد الدول الداخلة في الاتحاد الحقيقي union Readitc شخصيتها الدولية -- بخلاف الاتحاد الشخصي و تكون شخصية دولية جديدة، على ان تحتفظ كل دولة بدستورها وقوانينها، ونظامها الاداري في الداخل. ويرجع ذلك الى ان الاتحاد الفعلي لا يكتفي بوحـدة شـخص رئـيس الدولـة كمـا هـو الحال في الاتحاد الشخصي، و انما يقيم رباطا قويا بين الاعضاء عـن طريـق شخصية الاتحاد التي تعتبر الدولـة الوحيـدة علـى الـصعيد الـدولي، وتتـولى الشؤون الخارجية، وادارة شـؤونها الدوليـة والدبلوماسـية، والـدفاع، وقيـادة العمليـات العـسكرية، ويترتـب علـى انـدماج الـدول الاعـضاء في الاتحـاد، أن

توحد سياستها الخارجية، و كذلك التمثيل الدبلوماسي، وان يقيد الاعضاء بما يعقده الاتحاد من معاهدات واتفاقات دولية.وتشمل الحرب بين الاتحاد و دولة أجنبية جميع الاعضاء، كما ان الحرب التي تقوم بين الاعضاء تعتبرحربا أهلية لاحربا دولية. و من أمثلة الاتحاد الحقيقي، الاتحاد بين السويد والنرويج ابتداء من سنة ١٨١٥ تحت حكم ملك السويد الذي أستمر حتى عام ١٩٠٥ عندما انفصلت الدولتان بمقتضى معاهدة استوكهلم. و كذلك الاتحاد الذي تم بين النمسا والمجر في فترة مابين سنة ١٨٦٧ و سنة ١٩١٨، وانتهى بهزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الاولى، وكذلك الجمهورية العربية بين مصرو سوريا ١٩٥٨-١٩٦١ التي احتفظت فيهما الدولتان بكل مظاهرهما الادارية و المالية عدا رئاسة الجمهورية والدفاع والتمثيل الدبلوماسي.

٤. الاتحاد المركزي أو الفدرالي

رأينا كيف أن الدولة الداخلة في الاتحاد التعاهدي تحتفظ بشخصيتها القانونية في الخارج و سيادتها على شعبها واقليمها في الداخل، ولايجمعها مع بقية الاعضاء الا القدر من الاختصاصات الذي تنازلت عنه لتحقيق الهدف من الاتحاد. ومن أجل تقوية هذه الرابطة الضعيفة بين أعضاء الاتحاد التعاهدي، ولتحقيق المزيد من التضامن والاندماج ظهر شكل الاتحاد المركزي، الذي تتحول فيه الدول الاعضاء من دويلات الى ولايات، و تصبح الدولة الاتحادية المركزية هي الدولة الوحيدة الممثلة للجميع.

فالاتحاد المركزي Etat federal هو اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الاختصاصات الخارجية باسم

جميع الاعضاء و تتولى كذلك ادارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد أو ولاياته. وبذلك لا يعتبر الاتحاد المركزي بعد قيامه، اتحادا بين دول مستقلة، وانما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة ولايات أي انه دولة عليا فوق الدول الداخلة في الاتحاد التي ذابت شخصيتها، في الشخصية الدولية دولة الاتحادي، وعلى هذا الاساس فان الدويلات الاعضاء في الدولة الاتحادية، لا تملك الحق في الانفصال كما هو شأن الدول الاعضاء في الاتحاد التعاهدي.

ولهذا، كان من الطبيعى أن تكون عناية القانون الدستورى كبيرة بدراسة الدولة الاتحادية اذ يستند هذا الاتحاد الى الدستور الاتحادى، وليس الى معاهدة دولية، كما هو الحال بالنسبة الى الاتحادات الاخرى، التي تحتفظ فيها الدول الاعضاء بشخصيتها الدولية الكاملة. وتخضع في علاقاتها فيما بينها لقواعد القانون الدولى العام.

واستكمالا لهذا البحث، يلزم توضيح الأمور التي تتعلق بالدولة الاتحادية المركزية كل من :[١٩]

١. كيفية نشأة الاتحاد المركزي و كيفية انتهائه.
٢. المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الخارجي.
٣. المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الداخلي.
٤. المظاهر الأستقلالية في المجال الداخلي.

---

[١٩]. الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية، ن. م. س، ص١٠٢.

٥. كيفية توزيع الأختصاصات بين الدولة الاتحادية و الدويلات المتحدة.

٦. امثلة الاتحاد المركزي.

أولا/ كيفية نشأة الاتحاد المركزي و كيفية انتهائه :

يمكن ان ينشأ الاتحاد المركزي باحدى الطريقتين و هما :

تفكك دولة موحدة بسيطة الى عدد من الدول مع رغبتها بالأرتباط معها في شكل اتحاد مركزي، وذلك نتيجة لعوامل مختلفة منها تعدد الأمم أو القوميات في تلك الدولة، ومثل هذا، الاتحاد السوفيتي السابق و المكسيك والأرجنتين و البرازيل.

- انضمام عدة دول مستقلة في شكل اتحاد مركزي، ومثال على ذلك، الاتحاد السويسري و الولايات المتحدة الأمريكية و المانيا (قبل التقسيم)، ويعود قيام مثل هذه الاتحادات الى عوامل مختلفة منها الوحدة القومية القائمة على اساس وحدة اللغة و التأريخ، كما يمكن ان تكون وحدة النظر الخارجى وراء قيام مثل هذا الاتحاد، ولكن الاتحاد المركزي قد ينتهي باحدى هاتين الطريقتين وهما :

- اما ان تتحول الدولة المركزية الاتحادية الى دولة اتحادية أخرى غير الاتحاد المركزي كالاتحاد التعاهدي أوالحقيقي، أو ان يتحول الاتحاد المركزي الى دولة موحدة بسيطة.

- و اما ان تنفصل الدويلات المتحدة عن بعضها، وتتحول الدولة المتحدة الى بسيطة مستقلة و متميزة عن بعضها البعض الاخر، مثلما حصل في الاتحاد السوفيتي و يوغسلافيا السابق.

ثانيا / المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الخارجي:

لا يوجد في الاتحاد المركزي سوى شخصية دولية واحدة، وهي التي تقرر السياسة الخارجية لدولة الاتحاد. ويترتب على وحدة الشخصية للدولة الاتحادية ما يلي:

- ان تكون للدولة المركزية وحدها حق الدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول.

وان تكون لها وحدها حق العضوية في المنظمات الدولية.

- كما يكون لها وحدها حق ابرام المعاهدات.
- وكذلك يكون لها وحدها حق تبادل التمثيل الدبلوماسي.
- ولها وحدها حق تقرير حالتي الحرب او السلم.

الا ان هذه القاعدة قد عرفت عدة استثناءات، فعلى سبيل المثال نرى ان دستور المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ قد اعترف للدويلات الداخلة في هذا الاتحاد بحق ابرام المعاهدات، وهذا ما أكدته (م ٣٢ ف٣) من هذا الدستور قولها بأنه: يجوز للولايات في حدود اختصاصها التشريعي وبموافقة الحكومة الاتحادية ان تبرم المعاهدات مع الدول الأجنبية بالأضافة الى ذلك فانه يترتب على تمتع دولة الاتحاد المركزي بشخصية دولة دون غيرها من الدويلات مايلي :

ان الاتحاد المركزي يقيم جنسية مشتركة، لجميع مواطني الدويلات، فيتمتع هؤلاء جميعا بجنسية واحدة، هي جنسية الدولة الاتحادية، في نفس الوقت التمتع برعوية الدويلة التي ينتمي اليها دون ان يعتبر ذلك ازدواجا في الجنسية. وعلى هذا النحو يكون عنصر الشعب في دولة الاتحاد

هو مجموع سكان الدويلات جميعهم، فهم يتمتعون بجنسية واحدة هي جنسية دولة الاتحاد.

- كما يعتبر اقليم الاتحاد وحدة واحدة بحيث يشمل جميع أقاليم الدولة الداخلة في الاتحاد.
- وكذلك يرأس الدولة الاتحادية شخص واحد هو رئيس الدولة الاتحادية.

ثالثا / المظاهر الوحدوية في المجال الداخلي[٢٠] :

لا تقتصر مظاهرالوحدة في الاتحاد المركزي على المجال الخارجي، بل تتعداه ايضا الى المجال الداخلى في بعض الوجوه.

فالدول الاعضاء تفقد جانبا من سيادتها الداخلية لمصلحة دولة الاتحاد التي تمارسها على جميع أجزاء الاتحاد، و يترتب على هذا قيام مؤسسات اتحادية موحدة في المجال الداخلى للدولة الاتحادية منها :

- وجود دستور مركزي موحد.
- وجود هيئة تشريعية مركزية موحدة.
- وجود هيئة تنفيذية مركزية موحدة.
- وجود هيئة قضائية مركزية موحدة.

---

[٢٠] دكتور احسان حميد المغربى، الدكتور كطران زغير نعمة، الدكتور رعد ناجى الجدة، النظرية العامة في القانون الدستورى و النظام الدستورى في العراق، جامعة بغداد، وزارة التعليم العالى و البحث العلمى، كلية القانون، ١٩٩٠، ص ١٠٣

أولا / وجود دستور مركزي موحد

يستند الاتحاد المركزي الى الدستور الاتحادي، حيث أنه يحدد اختصاصات كل من هيئات الحكومة المركزية، وهيئات حكومات الدويلات المتحدة، ومن المتفق عليه انه لايمكن تعديل هذا الدستور الا بالأجراءات الخاصة التي ينص عليها ذلك الدستور.

ومن المعروف ان الاقدام على تعديل الدستور الاتحادى، قد يتضمن مساسا باستقلال الدويلات، فيغير في كيانها، و ينقص من سيادتها، و بصفة عامة يهدف التعديل الى تغير الأوضاع في الدويلات، أو وضع معين في الدولة الاتحادية، مما يؤثر في مركز الدويلات المتحدة.

ولهذا يلزم لأجراء التعديل و تنفيذه موافقة أغلبية الدويلات عليه، فاذا كان الهدف من التعديل محاولة النيل من استقلالها والأنتقاص من سيادتها، فانها تستطيع عندئذ ان تحبط هذه المحاولة، فلا توافق على اجراء التعديل، و مثل هذا ما اكدته(م ٥) من الدستور الأمريكي [٢١]. و ما أخذ به كل من الدستور السويسري و الأسترالي أيضاً.

ثانيا / هيئة تشريعية مركزية موحدة :

القاعدة المستقرة ان الهيئة التشريعية الاتحادية تقوم من حيث التشكيل على نظام المجلسين. و قد روى انه يلزم تمثيل الاتحاد في المجلس النيابى على قاعدة الانتخاب بطريقة الدوائر الانتخابية، و بذلك يكون ممثلو الولاية الاكثر سكانا هم الاكثر عددا، كما روى نزولا على ضرورة حفظ

---

[٢١] - دكتور احسان حميد المغربى وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . م. س. ذ. ص١٠٥.

التوازن بين مصالح دولة الاتحاد و مصالح الدويلات الاعضاء على ان يتكون مجلس تان، لتمتيل الدويلات على اساس المساواة فيما بينها بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها، وهذا ما جاء في (م ١ ف٣) من الدستور الأمريكي (...يتألف مجلس الشيوخ من شيخين عن كل ولاية. و يكون لكل شيخ صوت واحد) على انه يلاحظ ان قاعدة المساواة في تمثيل الدويلات بالنسبة للمجلس الاعلى غير مطلقة، فقد خرجت دساتير بعض الدول الاتحادية عن هذه القاعدة، فلا تمثل دويلاتها على قدم المساواة، وانما يكون تمثيلها على اساس كثافة سكانها، ومن ذلك دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ الذي جعل ممثلى دويلات يتراوح بين ثلاثة وخمسة تبعا لعدد سكان الدويلة، (م ٥٠ ف٢) من دستور المانيا الاتحادية. و لكن مهما اختلف عدد ممثلى الدويلات المتحدة، فان لكل دويلة صوتا واحدا مهما قل أو زاد عدد ممثلى الدويلة و بذلك يكون امامنا تساو في التصويت بين الدويلات المتحدة في المجلس الاتحادي الاعلى، وهذا ما جاء في (م ٥١ ف٣) من دستور المانيا الاتحادية (... ٢ يصوت ممثلو الولاية تصويتا جماعيا.. وعلى العكس من ذلك فان التصويت في المجلس الادنى للدولة الاتحادية لا يأخذ بمساواة التصويت للدويلات المتحدة، بل يكون التصويت بحسب عدد اعضاء الدويلات المتحدة، وليس ممثلا للدويلات المتحدة، و بذلك يزداد عدد مندوبى الدويلة المتحدة، بحسب عدد النفوس تلك الدويلة (م٣٨ ف٢) من دستور المانيا الاتحادية. ان من الواجبات المهمة للهيئة التشريعية الاتحادية اصدار التشريعات الواجبة الاتباع داخل كل أقاليم الاتحاد، و في مواجهة كل رعاياه، وهي تتصل غالبا بالامور الهامة التي تتعلق بالاتحاد، والتي حددها الدستور الاتحادى. ولذلك فان الدساتير الاتحادية تجعل الاختصاص

التشريعي من اختصاص المجلسين التشريعيين، ومن ثم لا يمكن سن اي قانون الا بموافقة كل من المجلسين عليه. وهذا أخذ به الدستور السويسري ودستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث جاء في (م١ ف٧) من الدستور الأمريكي بأن... كل مشروع قانون يجب ان يصادق عليه من قبل مجلس النواب و الشيوخ.

ولذلك تقتصر مهام برلمانات الدويلات المتحدة على وضع التشريعات الداخلية الخاصة، وفي حدودها فقط، مع مراعاة عدم تعارض هذه التشريعات مع التشريعات التي تقوم بوضعها البرلمانات الاتحادية.

ثالثا / هيئة تنفيذية مركزية موحدة[٢٢]

تتكون الهيئة التنفيذية في الدولة المتحدة اتحادا مركزيا أو فيدراليا من هيئة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد، كما يوجد في كل دولة من الدويلات الداخلة في الاتحاد جهازها التنفيذى الخاص بها. و لكن تكوين الهيئة التنفيذية الاتحادية يختلف بحسب ما اذا كانت الدولة تقوم على النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلماني، ففي الولايات المتحدة الأمريكية، و هي تأخذ بالنظام الرئاسى، حيث تودع السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، حيث يتم انتخابه من قبل الشعب، وينفرد رئيس الدولة بسلطة تعيين الوزراء وعزلهم، وهو وحده له حق مسائلتهم.

---

[٢٢] دكتور احسان حميد المغربي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، م.س، ص١٠٧.

اما في سويسرا، و هي التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية، فتتكون فيها الهيئة من أعضاء المجلس الاتحادي، و تقوم الجمعية الاتحادية بأنتخابهم لمدة أربع سنوات، ورئيس المجلس الاتحادي رئيس الاتحاد، ويكون له نائب ويتم انتخابه بصورة دورية ولمدة عام واحد، بواسطة الجمعية الاتحادية من بين اعضاء المجلس.

اما في المانيا الاتحادية و التي تأخذ بالنظام البرلماني، فتتكون الهيئة التنفيذية من المستشار و الوزارة الاتحادية، حيث يشترك كلاهما في ممارسة مهام الهيئة التنفيذية. وتختص الهيئة التنفيذية الاتحادية عادة بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان الاتحادى في جميع دويلات الاتحاد، و كذلك تقوم باصدار القرارات الاتحادية في الدولة كلها. و تختلف الدول الاتحادية في الاساليب التي يتم بها تنفيذ القوانين و القرارات الاتحادية داخل حدود الولايات، اذ تتنوع هذه الأساليب الى ثلاثة : الأدارة غير المباشرة، و الأدارة المباشرة، و أخيرا الأدارة المختلطة.[٢٣]

يعتمد أسلوب الادارة غير المباشرة على الادارات المختلفة للولايات لتنفيذ القوانين الاتحادية، لأن الحكومة المركزية لم تنشيء ادارات محلية خاصة بها في الولايات لتأمين تنفيذ هذه القوانين، وهذا هو الاسلوب الذي أتبعه الدستور الألمانى الصادر سنة ١٨٧١، و كذلك دستور سنة ١٩١٩. و يحقق هذا الأسلوب ميزة الأقتصاد في النفقات التي كانت ستنفق على انشاء الادارات الاتحادية في الولايات. كما يحقق الانسجام بين الأدارة الاتحادية وادارات

---

[٢٣] الدكتورعبدالغنى بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية. م. س.ذ.ص١١٥

الولايــات، و لكنــه يــؤدى -- في بعــض الاحيــان – الى التــأخير في تطبيــق القرارات الاتحادية نتيجة لتلكؤ الموظفين المحليين في التنفيذ.

أما اسلوب الادارة المباشرة فأنه يتلافي عيب التأخير أو القصور في تنفيـذ القوانين الاتحادية، و ذلك لان الادارة الاتحادية يكون لها ادارات في مختلـف الولايات، تتبعها و تأتمر بأوامرهـا دون ان تخضع لأدارات الولايـات. و لكـن نظرا الى مايحتاجه اسلوب الادارة المباشرة، من نفقات كبيرة، فأنـه لايطبـق الا في الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية. و ينتقد هذا الاسلوب بأنه يـؤدى الى تعقيـد شـديد في الجهـاز الاداري، و الى وقـوع تنـافر بـين الأدارة الاتحادية والولايات. و يقوم اسلوب الادارة المختلطة على اساس انشاء بعض الادارات الاتحادية في الولايات، لكي يقوم موظفو الدولـة الاتحاديـة بتنفيـذ بعـض القـوانين، علـى ان تتـولى الولايـات الاعـضاء في الاتحـاد مهمـة تنفيـذ القوانين الاخـرى، وهـذا هـو الأسـلوب الـذي طبـق في النمـسا (دسـتور سـنة ١٩٢٢) و في سويسرا .

رابعا / السلطة القضائية الاتحادية[٢٤]

تتولاها محكمة عليا اتحاديـة، قـد يعاونهـا بعـض المحـاكم الاتحاديـة الـتي تتوزع في أنحاء الدولة الاتحادية. وتتلخص مهمة المحكمة العليا الاتحاديـة في الفصل في المنازعات التي تهم الدولة بصفة عامـة، وفيمـا يثـار بـين الدولـة الاتحادية و الولايات مـن خـصومات، وكـذلك الفـصل في دسـتورية القـوانين المطعــون فيهــا أمامهــا. ويعتــبر وجــود محكمــة دســتورية cour constitutionnelle أمرا ضروريا في الدولة الاتحادية لمراقبة دستورية

[٢٤] الدكتورعبدالغنى بسيونى عبداللة. الأنظمة السياسية، م. س. ذ. ص١١٧

القوانين الاتحادية و القوانين التي تصدرها الولايات. والمفروض ان تتشكل هذه المحكمة من قضاة يتصفون بالحياد ويعينون بطريقة تضمن لهم استقلالهم، وعدم خضوعهم لأية سلطة سياسية.

وتوجد محكمة دستورية اتحادية في المانيا الغربية بمقتضى دستور سنة ١٩٤٩، وتتخذ من مدينة karlsruhe مقرا لها، من دون العاصمة الاتحادية للبلاد، كمؤشر على استقلالها في مواجهة السلطات السياسية. و يتم انتخاب هذه المحكمة لمدة ثماني سنوات بطريقة معقدة. عن طريق البرلمان الاتحادي حيث ينتخب المجلس الأعلى نصفهم، ويتولى المجلس الأدنى انتخاب النصف الآخر.

الفرق بين الفدرالية والكونفدرالية[٢٥]

ان الاتحاد الكونفدرالى يختلف عن الاتحاد الفدرالي في جوانب عديدة منها:

١. بما ان الاتحاد الكونفدرالي ينشأ بموجب معاهدة فهو يعتبر تنظيما دوليا، يقع ضمن نطاق القانون الدولى العام، بينما ينشأ الاتحاد الفدرالي بموجب الدستور، الامر الذي يترتب عليه اعتباره تنظيما داخليا يدخل ضمن نطاق القانون العام الداخلي.

٢. ان الهيئة العليا في الاتحاد الكونفدرالي، والتي تدعى بالجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس و هي أشبه ماتكون بالمؤتمرات الدبلوماسية التي تتكون من اعضاء يكونون مندوبين لدولهم فهم يتكلمون نيابة عنها

---

[٢٥] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص٣١٨، مطبعة وزارة التربية، أربيل، مؤسسة موكريانى للطباعة و النشر.

ويتخذون القرارات باسمها، ويعملون على هدى تعليماتها ولذلك فلايمكن اعتبارها دولة فوق الدول الاعضاء وان ارادة الاتحاد الكونفدرالي لا تتكون بأية حالة من ارادة هيئات الاتحاد، وانما تتكون من مجموع ارادات الدول الاعضاء فيه، على عكس الحال في الاتحاد الفدرالي الذي يؤدي الى نشوء دولة مركزية فوق الدول الاعضاء هي دولة الاتحاد، وتكون الحكومة الفدرالية وليس حكومات الدول الاعضاء هي المعبرة عن ارادة الاتحاد.

٣. تبقى الدول المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي محتفظة بسيادتها الخارجية والداخلية، لان هذا الاتحاد لايفقدها هذه السيادة على عكس الحال في الاتحاد الفدرالي الذي تتنازل فيه الدول الاعضاء في سيادتها على الصعيد الخارجى للحكومة الجديدة وهي حكومة الاتحاد. و يقتصر الاتحاد الكونفدرالي في هذا المجال على مجرد انشاء هيئة مشتركة للدول المتعاهدة تناط بها اختصاصات معينة، وان هذه الهيئة وبالرغم من ممارستها لاختصاصاتها دون الحاجة الى الموافقة الاجماعية للدول المتعاهدة، في كل عمل من أعمالها الا انها ليست دولة فوق الدول الاعضاء، وبالتالى فهي لا تملك السيادة.

٤. يجمع فقهاء المدرسة الكلاسيكية على كون فكرة الشخصية المعنوية (القانونية) تشكل ركيزه اساسية للدولة الفدرالية شأنها في ذلك شأن الدولة الموحدة، بينما يرى غالبية فقهاء هذه المدرسة أمثال لابند Laband و جيلينيك Jellinck و كاره دى مالبرغ Carre de Malberg و بوريل Borel، بان الكونفدرالية لا تحوز على الشخصية المعنوية، لأنها ليست دولة اذ يقول لابندLaband (ان كونفدرالية الدول

هي علاقة قانونية بين دول ليست شخص قانون، الدولة هي خلاف ذلك، وحدة منظمة، أي شخص قانون، و ليست علاقة قانونية).

٥. اجمعت نصوص المعاهدات التي تنشأ بموجبها الاتحادات الكونفدرالية المختلفة على وجوب توفر اجماع الدول الاعضاء، فيما يتعلق بتعديل الميثاق، أو عند انضمام عضو جديد الى الاتحاد، لأن الدول الاعضاء في هذا الاتحاد هي دول ذات سيادة الامر الذي يترتب عليه عدم التزامها الا بما وافقت عليه في وثيقة الاتحاد، وعدم جواز فرض أي امر عليها لم ترتضيه مسبقا، وعليه فأن أي تعديل في وثيقة الاتحاد لابد، وان يحظى بموافقة جديدة وجماعية من الدول الاعضاء، و في هذا يختلف عن الاتحاد الفدرالي كون الاخير لايشترط الاجماع لتعديل وثيقة الاتحاد (الدستور الفدرالي)، بل أنه يتطلب في أقصى الاحوال موافقة ثلاثة أرباع الدول الاعضاء، [٢٦]

٦. ليس لهيئات الاتحاد الكونفدرالي سلطان مباشر على اقاليم الدول الاعضاء، أو على أفراد تلك الدول و يعتبر هذا من النتائج المترتبة على احتفاظ الدول المتعاهدة بسيادتها، ولذلك فقد استقر الفقه على عدم قدرة الهيئات الاتحادية من سن قوانين تكون لها القوة الالزامية المقررة لتشريعات الدولة في نطاق اقليمها مباشرة و انما يكون ذلك بتوجيه قرارات التعاهد الى الدول الاعضاء ثم تقوم الأخيرة بأصدارها في صورة تشريعات صادرة عنها، وهكذا فانها تكتسب صيغة التشريع الداخلي وليس الاتحادي. بعبارة اخرى فأن تشريعات الاتحاد لا تكتسب الصفة الشرعية الا

---

[٢٦] الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ن. س، ص٣٢١

بعد توسط دولة العضو، وعليه فان من الخصائص المميزة للتعاهد خاصية التوسط، فسلطة الاتحاد لا تلزم الافراد مباشرة ولاتتصل بهم الا عن طريق حكوماتهم. هذا بخلاف الحال في الاتحاد الفدرالي الذي يكون لحكومة الاتحاد فيه السلطان المباشر ليس فقط على الدول الاعضاء بل على المواطنين في تلك الدول أيضا، والذين يجب عليهم ان ينصاعوا، ويلتزموا بقوانين وانظمة وتعليمات كل من حكومة الاتحاد، وحكومات الدول الاعضاء كل في النطاق الذي تم تحديده بموجب الدستور الاتحادي.

٧. لا توجد ضمن هيئات الاتحاد الكونفدرالي محكمة عليا، للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الاعضاء، وذلك على خلاف الاتحاد الفدرالي الذي تقام في ظله عادة محكمة دستورية عليا للفصل في الخلافات التي قد تقع بين حكومة الاتحاد وحكومة الدول الاعضاء أو بين الاخيرة ذاتها، ولكن هذا لا يعنى عدم وجود أية وسيلة لحل نزاعات الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالي، بل ان هيئاته تختص بحل منازعات الدول الاعضاء بطريقة سلمية، بموجب نصوص الاتحاد التي تحظر على تلك الدول اللجوء الى القوة، لحل نزاعاتها بل تلزمها باللجوء الى الهيئة المركزية للتعاهد، وهي الجمعية أو المؤتمر أو كونجرس، لحل النزاع عن طريق التحكيم أو الاستعانة بقضاء الدول الاعضاء للحكم في النزاع.

٨. الابطال و الانفصال : بما ان كل الدول الاعضاء تحتفظ بسيادتها، فأنه يترتب على ذلك حق كل دولة منها في رفض الالتزام، بأي عمل أو قرار أو اجراء من جانب السلطات الكونفدرالية، اذا ما وجدت الدولة ذات العلاقة بأن ذلك خارج عن احكام وثيقة الاتحاد كما يترتب عليه أيضا حقها في الانفصال، عن الاتحاد اذا رأت في بقائها و استمرار عضويتها ما

يخل بسيادتها و حقوقها الاقليمية. هذا بخلاف الاتحاد الفدرالي الذي لا يقر - عدا عن الدستور السوفيتي السابق - للدول الاعضاء بأي اجراء من اجراءات الابطال و الانفصال على اساس تعارض ذلك مع سيادة الدولة الاتحادية.

٩. تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة كونفدراليا، و ان مواطني اية دولة من الدول الاعضاء يعتبرون أجانب في الدول الاخرى، لأنه من المعلوم أن الاتحاد الكونفدرالى لا يؤدى الى قيام حكومة مشتركة فوق الدول الاعضاء، وبالتالى فلا يؤدى الى تكوين شعب واحد، بل يتكون من شعوب الدول المتعاهدة، و ان النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك، هي اعتبار مواطني أية دولة أعضاء أجانب في الدولة الاخرى، لأن العلاقات القائمة بين هذه الدول هي علاقات دولية و محكومة بالتالى، باحكام القانون الدولى العام كما تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة كونفدراليا ولا وجود لجنسية واحدة مشتركة في هذا الشكل من التنظيم الاتحادى الدولى، وفي هذا يختلف جوهريا عن الاتحاد الفدرالي الذي يمنحهم كما رأينا سابقا جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية، وان اختلفت توطناتهم.

١٠. بما ان الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالى تبقى محتفظة بسيادتها و صيغتها الدولية فان الحرب التي تقع بينها تعد حربا دولية و ما يترتب على ذلك من النتائج القانونية المتعلقة بحقوق الدول المتحاربة و واجباتها وفق المواثيق و الاعراف الدولية، في حين ان الحرب التي تقع بين الدول الاعضاء في الاتحاد الفدرالي تعد حربا أهلية civil war.

مقومات النظام الاتحاد الفدرالي[٢٧] :

١. الوحدة والشراكة في الوطن (وحدة الدولة الفدرالية).

٢. وحدة الشعب في الدولة ضمن حقوق متساوية يحددها الدستور.

٣. وحدة اقليم الدولة.

٤. وحدة علم الدولة الاتحادية، الى جانب العلم الخاص بكل ولاية أو اقليم.

٥. وحدة العملة النقدية و تكون بيد السلطة الاتحادية العليا، و ايضا وحدة الموازنة العامة و الثروات.

٦. وحدة المؤسسات العسكرية، وتكون بيد السلطة الاتحادية العليا.

٧. وحدة القوانين والقضاء، وتكون بيد السلطة الاتحادية العليا، ولا يمنع من ان تكون للحكومات المحلية في الاقاليم، المحاكم و المؤسسات القضائية الخاصة بها بموجب الدستور.

٨. وحدة التمثيل الخارجي و السفارات و تكون بيد السلطة الاتحادية العليا، و كذا ابرام المعاهدات الدولية و شن الحرب و ابرام الصلح.

٩. وتكون باقي الامور الادارية للاقليم متروكة لشؤون الاقليم والحكومة الفدرالية المحلية[٢٨].

---

[٢٧] الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق.م. س، ص ٢٢٤.

[٢٨] على الشمرى. الفدرالية.. ونظام الاتحاد الفدرالي م. س. ذ / مجلة النبأ عدد ٥٩

* من المعروف ان هذا الحق كان شكليا في الاتحاد السوفيتي بشكل تام و لم تستطيع ايا من الجمهوريات التمتع بهذا الحق طواعية و الدليل على ذلك هي حالات الانفصال بالجملة لهذه الجمهوريات بعد انهيار الاتحاد السوفيتي بل ان جمهورية الشيشان عوقبت بالالغاء في زمن ستالين بسبب تجرؤها للمطالبة بهذا الحق.

الفصل الأول
تجربة الفدرالية السويسرية

تاريخ الفدرالية السويسرية :

اتحـدت منـاطق شـفوز (schwyz) ، اوبفالـدن (Obwalden)، وأورى(uri) عـام ١٢٩١، وشكلت بـذلك مـايعرف اليـوم بسويـسرا، وحـصلت الـبلاد علـى استقلالها عـن الامبراطوريـة الرومانيـة المقدسـة عـام ١٤٩٩. وسويسرا تتبع سياسة محايدة يعود تأريخها الى عام ١٥١٥، بعد هزيمتها أمـام فرنسا في معركة مارينيانو. وقد اعلنـت سويـسرا عـام ١٨٤٨ دولـة اتحاديـة، وحافظـت الدولـة السويـسرية علـى حيادهـا في الحـربين العـالميتين الاولى والثانية واصبحت جنيف عام ١٩١٩ مقر عصبة ألامم المتحدة، وصدرت عـام ١٩٤٩ معاهدة جنيف الدولية لحماية المدنيين اثناء الحروب.

وفي ١٩٦٠ اصبحت عضوا في منظمة التجارة الحرة الاوروبيـة (Efta) ، وفي ١٩٦٣ اصبحت عضوا في المجلس الاوروبى.

وفي سـنة ١٩٩٢ رفـض السويـسريون الانـضمام الى الاتحـاد الاوروبـي في استفتاء عـام. العاصمة هـي مدينـة برن، واكـبر مدينـة في سويـسرا هـي زيـورخ ، وتبلـغ مـساحتها ٤١,٢٨٤ كـم[٢]، أماعـدد سـكانها فهـو ٧,٢٩٠ مليـون نسمة، في سنة ٢٠٠٣، والنـاتج القـومى الاجمـالى يبلـغ حـوالي ٢٦٣,٧ مليـارد دولار أمريكي سنة ٢٠٠٥، والناتج القومي للفـرد،٣٦١١٧٠ دولار أمريكـي سـنة ٢٠٠٥.وهي تقع في جنوب أوروبا الوسطى تحدها ألمانيا في الشمال، و ايطاليـا مـن الجنـوب، والنمـسا في الـشرق وفرنـسا مـن الغـرب. أمـا مكونـات الـشعب السويسري من حيـث الديانـة، فهـي : ٤٢٪ كاثوليـك ٣٥٪ بروتـستانت ١، ١١٪ لاتـدين بعقيـدة معينـة ٣، ٤٪ الاسـلام. ومـن حيـث اللغـات، فـأن اللغـات الرسميـة هـي اربعـة:الالمانيـة، الفرنـسية،الايطالية، وريتـوّ رؤمانـشية (Rätoromanisch). ومن حيث القوميات، تتكون مـن أربعـة قوميـات

اضافة الى اللاجئين من العرب، والاتراك، والافريقيين والاسيويين وهم ٦٣,٧٪ الالمانية، ٢٠,٤٪ الفرنسية، ٦,٥٪ الايطالية، ١٪ ريتو رؤمانشية[٢٩].

المبحث الأول

نشأة الفدرالية السويسرية

يرجع ظهور الكونفدرالية السويسرية الى القرن الثالث عشر الميلادي، ففي سنة ١٢٩١ ابرمت ثلاث مقاطعات ميثاقا، سبق الاشارة اليه كانت غايته تأمين الدفاع المشترك من هجمات آل هبسبرك (Hapsburg) ولم يكن هذا الاتحاد غير الرسمي كونفدراليا او فدراليا، بل كان عبارة عن تحالف ذي طبيعة عسكرية دفاعية بحتة، وانضمت، فيما بعد عشر مقاطعات اليه فاصبح يؤلف تحالفا لثلاث عشرة مقاطعة، وجميعها المانية الاصل ماعدا سولور(solcurc) وجزءا من فرايبورغ (Frciburg)، وهي ناطقة بالفرنسية، علما بان هذه المقاطعات كانت تخضع سابقا لسيادة الامبراطورية الجرمانية، ولكن بموجب معاهدة وستفاليا(Westphalic)فقد تم الاقرارلها بالاستقلال التام، وكان التحالف الذي يربط هذه المقاطعات ضعيفا إلى درجة كبيرة، اذ كان يقوم على ادارته مؤتمر دبلوماسي، يدعى بوندستاج (Bundstag) و يجتمع هذا المؤتمر مرة واحدة في السنة ، حيث يمثل المقاطعات عدد متساوٍ من المندوبين و يجب ان تحصل الموافقة الاجماعية على قراراته.

---

[٢٩] dtv. Jahrbuch 2005 DER SPIEGEL Hamburg u. München 2005 S.486 f

ويتميز هذا العهد بسيطرة العنصر الجرماني و قوة نفوذ الكنيسة ، وكان النظام الاقتصادى لتلك المقاطعات يقوم على اساس النقابات المهنية و قطاعاتها.

وعلى الرغم من ان الالمانية كانت اللغة الرسمية في الكونفدرالية القديمة الا أن الفرنسية كانت لغة المجتمع الاكثر تقدما، وكان تأثير الفرنسية ملحوظا في كل مجالات الاقتصاد والسياسة وكذلك فان فرنسا لوحدها تمثل بسفير في برن، بينما يجرى تمثيلها في بقية الدول بمبعوثين سياسيين مطلقى الصلاحية.

وفي عام ١٧٩٨ اجتاحت الجيوش الفرنسية اراضي سويسرا، وتحت رعاية فرنسا، فقد اقيم ماسمي بجمهورية هاليفاتك (Halifatic)، وكان النظام الذي ادخل من قبل الفرنسيين مركزيا وقويا ولم يكن مألوفا أو متعارفا عليه في التأريخ السويسري، حيث تم تبني نظام ادارى موحد لكل البلاد تحت الاشراف المباشر للفرنسيين، كما تم توحيد التشريع[٣٠].

وبعد سقوط حكومة المديرين في فرنسا انسحبت الجيوش الفرنسية، من سويسرا عام ١٨٠٢ ولكن البلاد التي تخلصت لتوها من مشكلة كبيرة، واجهت، وعلى الفور، خطرا اكبر الا وهو الحرب الاهلية، بين مؤيدي الفدرالية و معارضيها، وعند ذلك عاد الفرنسيون لاعادة النظام كما دعت فرنسا ممثلي كلا الطرفين الى باريس لصياغة دستور جديد، وفعلا فقد صدر هذا الدستور الذي دعي بعمل التوسط (Act of meditation)، وكان لنابليون تأثير كبيرفي صدوره. وقد حافظ هذا الدستور الاتحادى

---

[٣٠] الدكتورمحمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ. ص٢٣٠.

الذي دخل حيز التنفيذ عام ١٨٠٣، على كيان كل مقاطعة و اكتسبت سويسرا مزيدا من ملامح ومظاهر الفدرالية حيث أودعت الشؤون الخارجية وسلطات الحرب والسلام الى المجلس التشريعي (Dict) كما نظمت التجارة ما بين المقاطعات. واصدرت كل مقاطعة دستورا خاصا بها الى جانب الدستور الاتحادى. غير ان أفول نجم نابليون ونهاية احتلاله لتلك البلاد، كان ايذانا بنهاية هذا الدستور.

وتم في مؤتمر فينا اقتراح دستور سويسرا وكان هذا الدستور عبارة عن تسوية، أو حلا وسطا بين الاتحاد الهش، وغير المحكم للكونفدرالية القديمة، وبين مدعي ومناصري المركزية من بعض المقاطعات. وفي مؤتمر باريس المنعقد في العشرين من تشرين الثاني عام ١٨١٥ أقرت الدول الكبرى حياد سويسرا وفرضت عليها الميثاق الاتحادي. ووفقا لهذا الدستور أيضا، فأن الجهاز الاعلى كان المجلس (Dict) المكون من السفراء الموجهين، والذي تملك فيه كل مقاطعة صوتا واحدا، بغض النظر عن عدد السكان و احتفظ المجلس Diet بصيغته الدبلوماسية، وكان من اختصاصه اعلان الحرب، وعقد الصلح، وتسمية السفراء، وتعبئة الجيوش وتعيين ألقادة بينما احتفظت كل مقاطعة بسيادتها الداخلية، ولكن هذا المجلس كان ضعيفا و ضعفه كان يكمن في عدم قدرته على فرض قراراته، وانه انكر على نفسه بوضوح عام ١٨٣٠ اية سلطة بالتدخل مدعيا، بأن المقاطعات ذات سيادة. الا ان رياح التغيير التي هبت على أوروبا بظهور الثورة الصناعية لم تستثنِ سويسرا من تأثيراتها، حيث تطوّرت الصناعات السويسرية مما دعا الى بروز الحاجة الى الأسواق وضرورة توسيعها والغاء الحواجز الكمركية بين المقاطعات، والحاجة الى نظام اقتصادي ومالى موحد، وبايحاء

من الثورة الفرنسية ١٨٣٠ فأن سويسرا حاولت تعديل نصوص دستورها، وذلك عام ١٨٣٢، الا ان هذه التعديلات رفضت، وتم في نفس العام تشكيل كونفدرالية، منفصلة، أو ما يسمى بالسوندربوند الاول(First Sonderbond) غير ان هذه المحاولة قد أحبطت عن طريق القوة، وكان النزاع قد أشتد بين المقاطعات الكاثوليكية والبروتستانتية ففي عام ١٨٤٥ تمت اقامة سوندربوند بيوامينيز، أي الكونفدرالية المنفصلة، من قبل سبع مقاطعات كاثوليكية، والتي ناهضت اتجاه تركيز السلطة في الكونفدرالية، غير أن مجلس (Dict) قرر حل السوندربوند المذكور عام ١٨٤٧ ووضع على نفسه مسؤلية فرض هذا القرار بالقوة العسكرية، وقد جهز جيشا قوامه مائة الف جندى ضد تسعةوسبعين ألفا للسوندربوند، وفي حرب استمرت لمدة تسعة عشر يوما فيما يسمى بحرب السوندربوند تمكنت القوات الفدرالية من سحق الثورة.

ونتيجة لتلك ألاحداث، وبسبب الحاجة الى المزيد من التنظيم، فقد عقد مؤتمر وطني في سويسرا ونجح هذا المؤتمر في وضع الدستور الفدرالي في ١٢ أيلول ١٨٤٨. وهكذا فقد تطورت الفدرالية السويسرية عبر العصور، لتصبح اليوم واحدة من اعظم الفدراليات الناجحة و الباقية التي شاهدها العالم و كما تقول (Ursula k.Hlcks)، فانها من الافضل ان تدعي الطراز أو النموذج الاصلي للنجاح الفدرالي"[٣١].

---

[٣١] الدكتور محمدعمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م ، س ،ذ، ص٢٣٢.

نظام حكومة الجمعية في سويسرا :

تعتبر حكومة الجمعية نظاما متميزا للحكم، وهو يختلف عن النظامين الرئاسي والبرلمانى الجارى تطبيقها في البلدان الديمقراطية، على انه يقوم على فكرة، فحواها ان السلطتين التشريعية والتنفيذية ليستا متكافئتين ومتساويتين، سواء كان ذلك من وجهة نظرالقانون أم على صعيد الواقع العملى، بل على العكس من ذلك، فان البرلمان أم الجمعية النيابية(السلطة النيابية) وانطلاقا من كونها الهيئة المنتخبة، من قبل الشعب، يجب ان تسود ويكون لها الرأي الفصل والحاسم في تسيير شؤون الحكم في البلاد. يقول الدكتور محمد كامل ليلة في هذا الصدد ((فهذا النوع من الحكومات مبني على فكرة مؤداها ان البرلمان والسلطة التنفيذية ليستا على قدم المساواة سواء من ناحية القانون أو من ناحية الواقع. فالبرلمان يجب ان يحتل مكان الصدارة في الدولة، لان سيادة الشعب وحده لا تقبل التجزئة، و من ثم فلا يمكن أن يمارس هذه السيادة بجميع عناصرها، وبمختلف مظاهرها الا البرلمان الممثل الحقيقى للشعب، والمعبر عن ارادته و المنفذ لمشيئته، والعامل لتحقيق مصالحه))[٣٢]

اما السلطة التنفيذية في هذا النظام، فلا تتجاوز كونها هيئة، يجرى اختيارها وتحديد اختصاصاتها و صلاحياتها، من قبل البرلمان أو الجمعية النيابية، الأمر الذي يؤمن سيطرة السلطة التشريعية المطلقة وخضوع الهيئة التنفيذية لها، بحيث دفع البعض الى اعتبار هذه الهيئة بمثابة لجنة، يشكلها البرلمان، لتقوم بتنفيذ سياساته، مع وجوب خضوعها لأوامره و

---

[٣٢] الدكتورمحمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة و الحكومة، دارالنهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٤٣٥.

تعليماته. ومهما اختلفت الدساتير التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية في التفصيلات، وفي بعض الجوانب و ملامح الا انها لاتختلف في الجوهر الذي يتمثل في امساك البرلمان بزمام المبادرة، وهيمنته على ذمة الحكم في البلاد، ويمكن ان نحدد اهم ملامح حكومة الجمعية في الجوانب الرئيسية التالية[٣٣]:

١. سيطرة السلطة التشريعية (البرلمان أو الجمعية النيابية) على مقاليد الحكم.

٢. قيام البرلمان أو الجمعية النيابية بايداع السلطة التنفيذية الى عدة أفراد، يمارسون الحكم تحت اشرافه و توجيهاته، ويختارون من بينهم احدهم، ليكون رئيسا للجمهورية أو رئيسا للوزراء.

٣. تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان، أو الجمعية النيابية، ويترتب على ذلك مايلى :

أ. يكون اعضاء السلطة التنفيذية مسؤولين سياسيا، أمام البرلمان أو الجمعية النيابية التي تستطيع عزلهم، اذا ثبت اساءتهم في استعمال سلطاتهم، غير انه بامكان الجمعية الفدرالية سحب الثقة من المجلس الفدرالي، لحمله على الاستقالة، لأن سويسرا لا تأخذ بنظام الكابينة البرلمانية.

ب. لا تملك السلطة التنفيذية بالمقابل أية وسيلة ضغط على السلطة التشريعية، كالاعتراض على مشروعات القوانين، أو حل البرلمان، كما يجرى عليه العمل في النظامين الرئاسي والديمقراطى.

---

[٣٣] الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية ـ الدولة والحكومة، م، س، ص٤٣٦.

وهكذا فانه يتجلى مما تقدم وبصورة واضحة، سيطرة البرلمان دون سواه على السلطة في البلاد التي تأخذ بهذا النظام نجد بأن المادة(٧١) من الدستور الفدرالي السويسري تنص على مايلى: ((من دون اضرار بحقوق الأفراد والكانتونات م ٨٩، ١٢١ ان السلطة العليا في الاتحاد تمارس من قبل الجمعية الفدرالية التي تتكون من قسمين، وهما المجلس الوطنى national council و مجلس الدول council of states)).

تقسيم السلطات بين الحكومة و الكانتونات[٢٤]

من الجدير بالذكر ان الدستور الفدرالي السويسري لعام(١٨٤٨) قد استوحى الكثير من نصوصه من الدستورالأمريكي و لذلك فقد نص على اختصاصات الاتحاد بصورة محددة و حصرية بينما منح الاختصاصات المتبقيةResidual power للدول الاعضاء (الكانتونات). كما ابقى هذا الدستور على صفة الدول الكانتونات التي استمرت على ممارسة صلاحيات واسعة، وتمتعت باستقلال ذاتي كبير، في الاختصاصات التشريعية و التنفيذية و القضائية، وان اختصاص دولة الاتحاد كان محصورا بصورة ضيقة في المواد التي نص عليها الدستور و تتلخص في اعلان الحرب وعقد الصلح والتمثيل الخارجى وعقد المعاهدات، وكذلك في الشؤون الاقتصادية التي تتطلب تنظيما موحدا كشؤون العملة و الجمارك والبريد والأوزان والمقاييس والرقابة العامة. غير ان التطورات اللاحقة التي كانت تجري في القارة الأوروبية، والتي شهدت وحدات سياسية كبيرة و قوية كالأمبراطورية

---

[٢٤] الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م.س.ذ، ص٤٣٧

الألمانية والمملكة الأيطالية، وامبراطورية النمسا والمجر، دفعت بسويسرا الى التفكير في المزيد من التوحيد و المركزية فاصدرت دستورها الجديد العام ١٨٧٤ الذي وعلى الرغم من سيره على الخط الفدرالي العام لسلفه، الا أنه أنطوى على الكثير من النصوص لصالح الاتحاد، على حساب استقلال و سلطات الدول الاعضاء (الكانتونات) كألغاء الحواجز التي كانت تعيق حرية تنقل الأفراد بين الكانتونات، وفسح المجال للسلطة التشريعية (الجمعية الفدرالية) في توحيد عدد من القوانين الهامة، وخاصة في ميدان الأقتصاد والعمل، وأقر لسلطات الاتحاد بامكانية التدخل لحماية الانتاج الوطني، والتبادل التجاري في الداخل والخارج والمحافظة على الثروات الطبيعية.

وسنتطرق أولا الى أهم اختصاصات الاتحاد، أما اختصاصات الكانتونات، فسيتم الكلام عنها، بعد الانتهاء من التطرق الى المؤسسات الفدرالية.

المبحث الثاني:

النظام الفدرالي في سويسرا

١. اختصاصات الاتحاد[٢٥]:

يمكن القول بأن اهم اختصاصات الاتحاد تنحصر في المجالات الآتية :

أ. الاختصاصات الخارجية :

وتتلخص فيما يلي :

- **سلطة اعلان الحرب وعقد الصلح:**

ليس من المخالفة القول بأن هذه السلطة تمثل في الانظمة الفدرالية بوجه عام اهم اختصاصات الاتحاد، وان هذا ينسجم مع سيادة دولة الاتحاد على الصعيد الخارجي وضرورة تعاملها مع الدول الاخرى، على اساس كونها دولة واحدة على الصعيد المذكور. وفي هذا الاطار نجد بأن الدستور الفدرالي السويسري اعتبرالجمعية الفدرالية السلطة الوحيدة في اعلان الحرب وعقد الصلح.

- **التمثيل الخارجي :**

وتشمل استقبال السفراء و المبعوثين للدول الأجنبية، وارسال السفراء والوزراء المعتمدين السويسريين الى تلك الدول، وحضور اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمنظمات الدولية وتمثيل سويسرا في المؤتمرات الدولية، وان هذه المهام هي من بين اختصاصات السلطات الاتحادية.

---

[٢٥] الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكناية تطبيقها في العراق. ص٤٣٨

ومن الجدير بالذكر، فان لسويسرا سياسة خارجية بسيطة لا تتعدى الحفاظ على وحدة أراضيها واستقلالها، وان هذا ناجم عن موقفها الحيادى neutrality في العلاقات و المنازعات الدولية.

- **سلطة عقد المعاهدات :**

اناط الدستور الفدرالي بهيئات الاتحاد، منفردة سلطة عقد الأحلاف والمعاهدات مع الدول الأجنبية وبصورة خاصة المعاهدات المتعلقة بالرسوم الجمركية والتجارة.

غير ان المعاهدات التي تعقد من قبل الاتحاد و تفرض الالتزامات على سويسرا، لمدة غيرمحدودة أو لمدة تزيد على خمسة عشر عاما يجب ان تخضع للأستفتاء Referendum بناء على طلب (٣٠٠٠٠) مواطن قادر على التصويت أو(٨) كانتونات.

ب. الأختصاصات الداخلية :

يمكن اجمال أهم الاختصاصات الداخلية فيما يلي:

- **شؤون العملة:**

بما ان مسائل سك واصدار العملة، بنوعيها المعدنية والورقية وتحديدها تعتبر من الأمور المتعلقة بسيادة الدولة، اضافة الى تعلقها بالمصلحة العليا والمشتركة للأتحاد، فقد اناطها الدستور بالسلطات الاتحادية.

- **شؤون الدفاع الوطني و القوات المسلحة :**

من المعلوم بأن سويسرا من الدول التي اعلنت حيادها في النزاعات الدولية، وانها حافظت على حيادها هذا حتى الوقت الحاضر، و لكنها تحتفظ بقوات مسلحة في أوقات الأزمات و الحروب الكونية التي تحدث من

حين لآخر، وان الدستور الفدرالي أناط بالاتحاد المسائل المتعلقة بشؤون الدفاع الوطني والقوات المسلحة.

- **المحافظة على الأمن الداخلي :**

من الجدير بالذكر، بأنه بينما يعود الى الكانتونات مسؤولية الحفاظ على الأمن الداخلي، لكل واحدة منها، الا أنه يحق للاتحاد التدخل بقواته المسلحة في أي كانتون اذا ماطلب ذلك لغرض حمايته من أي اعتداء، سواء كان خارجيا أم داخليا، كما يحق للاتحاد التدخل بقواته المسلحة في أي كانتون، اذا كان هذا الكانتون في وضع، يكون غير قادر فيه على طلب المساعدة الفدرالية، غير ان الكانتونات ليست لها سلطة اللجوء الى استخدام القوة كوسيلة لحل النزاعات فيما بينها.

- **الضرائب المالية و المصالح الأقتصادية :**

تتولى السلطات الاتحادية السيطرة على الضرائب المالية و المصالح الاقتصادية من حيث انشاؤها و وجبايتها و استثمارها، وهي الجمارك والكحول والبريد والبرق والهاتف، وان هذه السلطات منحت للاتحاد اما عن طريق الدستور١٨٤٨، ثم دستور ١٨٧٤ أو عن طريق التعديلات اللاحقة الجارية على الدستور الآخير.[٣٦]

---

[٣٦] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص٤٤٠.

• سلطات الكانتونات واختصاصاتها :

يذهب البعض الى انه على الرغم من ان سيادة الكانتونات تبدو مقتصرة على حدود أكثر ضيقا اذا ما قورنت بنظيراتها في الاتحاد الأمريكي، و على الرغم من كون استقلال تلك الكانتونات، حتى في الدائرة المتروكة لها، يبدو أقل حقيقية، وغير مضمون بصورة مرضية لكونها مفتوحة للتدخل المباشر من قبل السلطة الفدرالية، فأن ميادين عديدة لازالت مغلقة أمام التدخل الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، الا انه مع ذلك، يجب الا نستنتج بأن تلك الكانتونات هي مجرد وحدات ادارية محلية، بل انها على عكس من ذلك، تملك الحياة السياسية المستقلة وميدانا عريضا من الحرية الداخلية، كما انها استمرت تحوز على نفس صلة الولاء القديمة والقوية، من لدن مواطينها. و تحسبا لاهمية الموقع السياسي للكانتونات المتحدة فقد نصت المادة الأولى، من الدستور السويسري على ان الاتحاد يتكون من الأثنين والعشرين كانتونا ذات سيادة.

كما جاء في الدستور ذاته، وفيما يقابل التعديل العاشر للدستور الامريكي على ان ((الكانتونات تعتبر ذات سيادة الى الحد الذي لا تقيد فيه سيادتها من قبل الدستور الفدرالي)). كما انها تمارس كل الحقوق التي لم تخول للسلطات الفدرالية. وعهد الدستور الفدرالي الى الاتحاد بأن يضمن لكانتونات أقاليمها سيادتها- في حدود المادة الثالثة منه — و دساتيرها و حقوق و حرية سكانها، والحقوق الدستورية للمواطنين، وكذلك الحقوق والسلطات التي منحها الافراد للهيئات الحاكمة. كما ان لكل واحدة من الدول الاعضاء في الاتحاد السويسري دستورها الخاص بها الذي تصنعه

بنفسها، و يحق لها أن تضمنه ماتشاء من القواعد و النصوص، بشرط مراعاة القيود الثلاثة التي ينص عليها الدستور الفدرالي و هي :

١. وجوب عدم تضمنه أي نص مخالف لأحكام الدستور الفدرالي.

٢. يجب ان يضمن ممارسة الحقوق السياسية وفق نظام الحكم الجمهوري التمثيلي أو الديمقراطي.

٣. يجب ان يكون قد قبل من لدن الأغلبية المطلقة لمواطني الكانتون، وان يكون خاضعا للتعديل من قبل الأغلبية المذكورة.

٤. أما بصدد اختصاصات الكانتونات، فيمكن القول بأن صلاحيات الكانتونات في المجالات الخارجية هي صلاحيات ضئيلة، اذا ما قورنت بصلاحيات تلك الكانتونات، قبل صدور دستور (١٨٤٨). فبعد ان كانت الكانتونات ذات سيادة كاملة في السابق لم يبق لها أي اعتبار أو شخصية في المجال الدولي، و بالتالي فليس لها الحق الا في عقد الاتفاقات الخارجية التي تتعلق بالأمور الثانوية، كوسائل الاتصالات عبر الحدود، وقضايا الشرطة و المسائل ذات الصبغة التجارية و الأدارية و هي من المواضيع الداخلية البحتة. و يشترط أن تجري المفاوضات بشأن تلك الاتفاقات عن طريق المجلس الفدرالي. وان لا تتعارض هذه الاتفاقات مع اختصاصات الاتحاد، وحقوق الكانتونات الاخرى، وان هذا يعكس محدودية صلاحيات الكانتونات على الصعيد الخارجي خاصة، وأنها تمارس هذه الصلاحيات تحت رقابة الاتحاد، واشرافه المباشر، بينما يحرم على الكانتونات ان تعقد، فيما بينها، معاهدات سياسية أو أحلاف عسكرية، خشية من عواقب غير حميدة، لمثل هذه المعاهدات و الأحلاف الا انه يجوز لها ان تعقد فيما بينها الاتفاقات في المسائل التشريعية والأدارية والقضائية الداخلة ضمن

اختصاصاتها. كما أن الكانتونات تملك برلماناتها الخاصة بها، والقادرة على سن التشريعات في المسائل الداخلية في اختصاصاتها وخاصة في مجال التربية والتعليم، والعلاقات بين الاديان، والأمن العام علما بأن هذه البرلمانات تتكون عادة من مجلس واحد.

ومن الجدير بالذكر ان لكل كانتون سلطته القضائية المستقلة، وحيث أن سويسرا لا تأخذ بنظام القضاء المزدوج الفدرالي الى جانب قوانين الكانتونات. و بما انه قد تم سن القوانين الموحدة في مجال التشريعات المدنية والتجارية والجنائية فان القانون المعمول به في كل الكانتونات أصبح موحدا الى حد كبير.

رابعا: السلطات الاتحادية السويسرية[٢٧]

تنحصرالسلطات الاتحادية في سويسرا بالسلطة التشريعية الاتحادية الجمعية الفدرالية (fcdcral Assembly) و السلطة التنفيذية الاتحادية (المجلس الفدرالي fcdcral council)، والسلطة القضائية الفدرالية (المحكمة الفدرالية fcderal Tribuna).

١. الجمعية الفدرالية :

بما أن سويسرا تأخذ كما بينا آنفا بنظام حكومة الجمعية، لذلك تعتبر الجمعية الفدرالية السلطة العليا في البلاد، وانه ليس هناك من حيث المبدأ أي جهاز آخر، يستطع أن يلغى أو يعوق عمل السلطة التشريعية، وان المسؤولية النهائية فيما يتعلق بشؤون سويسرا تستقر في يد ممثلي الشعب

---

[٢٧] الكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص٤٤٣.

والكانتونات السويسرية كون هذه المؤسسة تملك الوسائل التي تسيطر بوساطتها على شؤون الاتحاد. ولغرض القاء الضوء على هذه المؤسسة الاكثر أهمية في النظام السياسي السويسري، نعتقد بان من الضرورى التطرق الى تكوينها ومن ثم اختصاصاتها المختلفة.

أ. تكوين الجمعية الفدرالية :

تتكون الجمعية الفدرالية في سويسرا من مجلسين هما :

المجلس الوطني أولاً و مجلس الدولي ثانيا.

المجلس الوطنى National council.

وهو يقابل مجلس النواب في أمريكا، ويتكون من ممثلي الشعب السويسري، ويتم انتخاب أعضائه الذين يبلغ عددهم (٢٠٠) مائتي عضو في الوقت الحاضر على اساس نسبة السكان، حيث يمثل كل نائب (٢٤٠٠٠) أربعا وعشرين ألف ناخب، و يجب أن يكون لكل كانتون أو نصف كانتون نائبا واحدا على الأقل، و يكون اختيارهم بطريقة الانتخاب النسبى المباشر حيث يعتبر كل كانتون أو نصف كانتون منطقة انتخابية واحدة. و يحق لكل مواطن قادر على الانتخاب أن يرشح نفسه وينتخب لعضوية المجلس الوطني، علما بأن سن الانتخاب حدد في سويسرا بعشرين عاما. غير انه في الميدان العملي لايتمكن المرشح من الفوز مالم يكن ضمن أحد القوائم التي تمثل الأحزاب السياسية. وتتم اعادة انتخاب المجلس كل أربع سنوات. وينتخب المجلس رئيسا له ونائبا للرئيس من بين اعضائه. و في حالة تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، وليس لأعضاء المجلس الوطني رواتب محددة، ولكنهم يستلمون التعويضات من الخزينة

الفدرالية و يحظر على عضو مجلس الدول، أو أعضاء المجلس الفدرالي، أو الموظفين الذين يختارون من قبل المجلس الآخير، أن يكونوا أعضاء في المجلس الوطني.

- **مجلس الدول** council of states :

ويتألف هذا المجلس من ممثلي الدول الأعضاء (الكانتونات) في الاتحاد على اساس ممثلين اثنين عن كل كانتون و ممثل واحد عن نصف الكانتون، وهو يتألف حاليا من (٤٦) ستة واربعين عضوا، وان الكانتونات هي التي تقرر امتيازات و مدة عضوية ممثليها و كذلك أسلوب اختيارهم، لهذا المجلس ولذلك تختلف طريقة انتخاب أعضاء مجلس، الدول من كانتون الى آخر، فالبعض منها يلجأ الى الانتخاب الشعبي المباشر، بينما يقوم البعض الآخر. بانتخابهم عن طريق المجلس التشريعي للكانتون.

و يستلم اعضاء هذا المجلس تعويضاتهم من كانتوناتهم. و بينما يقابل مجلس الدول مجلس الشيوخ الأمريكي الا انه يختلف عنه كثيرا. فمجلس الدول في سويسرا لم يساير أو يوازي مجلس الشيوخ الأمريكي، من حيث التأثير الكبير الذي جسده الآخير في الحياة السياسية الامريكية، وان ذلك يرجع بلا شك الى اسباب عديدة من بينها اختلاف طريقة و مدة انتخاب اعضاء المجلس السويسري، من كانتون الى آخر على عكس الطريقة الموحدة في أمريكا حيث يجري انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات. يضاف الى ذلك عدم تمتع اعضاء مجلس الدول في سويسرا، بصورة مستقلة، بأية اختصاصات تنفيذية في سويسرا. و يجدر بالذكر انه في القضايا المهمة يجرى التصويت في الجمعية الفدرالية بعد دمج مجلسيها تحت رئاسة رئيس

مجلس الوطني، وان هذا من شأنه أن يقلل من أهمية مجلس الدول لقلة عدد أعضائه نسبة الى أعضاء المجلس الوطني، ولذلك يرى البعض بأنه على الرغم من تساوي المجلسين من الناحية القانونية الشكلية الا أنه في التطبيق العملي، فان المجلس الوطني أقوى سلطة من مجلس الدول.

ب. اختصاصات الجمعية الفدرالية :

يمكن حصر مهام الجمعية الفدرالية في الأختصاصات التالية :

الاختصاصات السياسية العليا[٣٨] :

تملك الجمعية الفدرالية سلطات جوهرية وبالغة الأهمية فيما يتعلق بالسياسية العليا لسويسرا، فهي صاحبة السلطة المنفردة، في اعلان الحرب، وعقد الصلح، والتصرف بالجيش السويسري، واتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة على سلامة و استقلال وحياد سويسرا. كما انها صاحبة السلطة المنفردة في ابرام و عقد المعاهدات والأحلاف و تصديقها.

الاختصاصات التشريعية :

تمارس الجمعية الفدرالية ووفقا للدستور، كل السلطات التشريعية الاعتيادية للجهاز البرلماني، فهي تملك السلطة المنفردة، للتشريع في كل القضايا التي لم تحفظ للكانتونات. وهي تسن القوانين والقرارات التشريعية التي تعرف في سويسرا بال Arretes.

وقد ميز بعض اساتذة القانون الدستوري، بين القوانين و القرارات Arretes، بالقول بان التمييز بينهما ليست مسألة محتوى ومضمون بل أنها مسألة شكلية لأن القوانين تخضع للأستفتاء الشعبى الاختيارى، اذا ما

---

[٣٨] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ذ ص،٤٤٦.

اعترض عليها (٣٠٠٠٠) ثلاثون ألف مواطن أو ثمانية كانتونات، بينما تكون القرارات بمنأى عن الخضوع لمثل هذا الاستفتاء اذا لم تكن عمومية الألزام universally Binging أو اذا اعلنت على انها مستعجلة عن طريق التصويت الايجابى، لكل أعضاء المجلس (البرلمان). و لغرض ابعاد الشؤون الحكومية اليومية عن التدخل الشعبى اعتادت الجمعية الفدرالية على اللجوء، الى سن اغلب التشريعات على شكل قرارات تشريعية Arretes، حتى قدر المعدل السنوى لتشريع هذه القرارات نسبة الى القوانين من العام ١٩٠٠ حتى عام ١٩٥٠، بمعدل ٦ الى ١، و تستطيع الجمعية الفدرالية اقتراح تعديل الدستور الفدرالي[٢٩].

الاختصاصات التنفيذية :

هناك بعض الاختصاصات التي تمارسها الجمعية الفدرالية و التي يمكن أن تصنف كأختصاصات تنفيذية، حيث يجتمع مجلسا الجمعية في جلسة مشتركة، ويتم اتخاذ الاجراءات الآتية عن طريق التصويت، بأكثرية الاعضاء البسيطة :

- انتخاب مستشار الاتحاد.
- انتخاب المحكمة الفدرالية.
- انتخاب رئيس و نائب رئيس المحكمة الفدرالية.
- انتخاب اعضاء محكمة التأمينات الفدرالية.
- انتخاب القائد العام للجيش في أوقات الطوارئ.

---

[٢٩] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص٤٤٦ و آريان محمد على الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)،م.س.ذ،ص١٢٧.

- انشاء الوظائف الفدرالية المستمرة الاخرى، وتحديد الرواتب التي تخصص لشاغلها.
- تحديد رواتب كل أعضاء الفروع الفدرالية المهمة.

الاختصاصات القضائية :

كانت الجمعية الفدرالية تملك في السابق اختصاصات قضائية واسعة و لكن هذه الأختصاصات تضاءلت وتناقصت بازدياد اختصاصات المحكمة الفدرالية، غير ان الجمعية المذكورة لا زالت تمارس بعض الاختصاصات القضائية. فهي تقوم بحل النزاعات المتعلقة بالاختصاص بين السلطات الفدرالية، وهي الأجهزة التشريعية و التنفيذية و المحكمة الفدرالية. كما انيطت بها مسألة النظر في الاستئنافات المقدمة ضد المجلس الفدرالي، في قضايا القانون الأدارى، وكذلك النظر في بعض الاتهامات الخاصة المقدمة من قبل الكانتونات ضد اعضاء الفروع الفدرالية الثلاث، في جرائم معينة. كما تملك سلطة العفو، عن الذين اتهموا من قبل السلطات الفدرالية، وكذلك الذين حكموا بالأعدام في ظل القانون العسكرى.

المجلس الفدرالي :

لقد كان محقا من قال: ((ان المؤسسة الفريدة في هذا البلد الصغير والفريد هي المجلس الفدرالي))، ويعد هذا المجلس الهيئة التي انيطت بها مهام السلطة التنفيذية الفدرالية، في سويسرا. و يتكون من سبعة اشخاص يتم اختيارهم من قبل الجمعية الفدرالية، بمجلسيها مجتمعين في جلسة مشتركة، و لا يجوز أن يكون للكانتون أكثر من عضو واحد. وجرى العرف

على الأخذ بالأعتبارات الجغرافية في التمثيل في هذا المجلس، حيث جرت العادة على ان يضم عضوا من بيرن Beren وزيورخ Zürich ذات الثقل السكانى الكثيف، وعضوا من فود vaud أكبر الكانتونات الناطقة بالفرنسية. لقد أسفرت انتخابات عام ١٩٥٩ عن تطور آخر، وهو ظهور تقليد مفاده أن يعكس تشكيل المجلس الفدرالي، قدر الامكان، اشتراك كل الاحزاب السياسية الرئيسية، و يظهر من التطبيق العملي وجود عرف ثابت، لأختيار الأشخاص الذين لديهم خبرات معتبرة، في الشؤون العامة، و هذا يعنى فعليا بأن يتم اختيار المرشحين من أعضاء المجلس الوطني، ومجلس الدول على الرغم من ان الاشخاص الذين خدموا في أجهزة كانتونية مهمة، يكونون مؤهلين لعضوية المجلس المذكور، و قد اظهرت مسيرة المجلس انه بأستثناء مناسبتين، وقعتا في ١٨٥٤و ١٨٧٢، فقد تم عادة اعادة انتخاب أعضاء المجلس الفدرالي طالما كانت لديهم الرغبة للخدمة، وان معظم الاعضاء خدموا لفترتين أو ثلاث فترات وفي بعض الحالات استمرت خدمة بعض من الأعضاء لفترة تمتد مابين (٢٥ - ٣٠) سنة[٤٠] ولا يتمكن المجلس الفدرالي من ممارسة أعماله الا اذا حضر أربعة من أعضائه على الأقل، و يمارس المجلس أعماله بصورة جماعية، ويتخذ قراراته بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي لابد من توفير أصوات ثلاثة أعضاء، على الأقل، لصدور قرار ما في المجلس المذكور.

ويستطيع أعضاء المجلس الفدرالي حضور اجتماعات الجمعية الفدرالية بمجلسيها لاعطاء المشورة ويملكون الحق لتقديم الاقتراحات بشأن أي

---

[٤٠] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ص٤٤٨، و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، ص١٢٧.

موضـوع، تـتم مناقـشته في البرلـان. وتنتخـب الجمعيـة الفدراليـة رئيـسا للمجلس الفدرالي (رئـيس الاتحـاد السويـسري) ونائـب للـرئيس مـن بـين اعضاء المجلس المذكور.

لكـن الدسـتور حظـر اعـادة انتخـاب الـرئيس أو نائبـه، لـنفس المنـصب لسنتين متتاليتين،[٤١] و قد جرى العرف على ان يعقب نائب الـرئيس رئـيس المجلس في الرئاسة، ويتم تناوب جميع اعضاء المجلس على هذين المنـصبين. أمـا سـلطات الـرئيس فهـي سـلطات اسميـة، وان أهـم و ظائفـه هـي رئاسـة المجلس الفدرالي والعمل كرئيس رمزى للدولة سواء كان ذلك علـى النطـاق الـداخلي أم الخارجي، وهـو يملـك صـلاحيات محـدودة في أوقـات الطـوارئ، حيث أنه مخول بالسلطة في اتخاذ القرارات في قضايا معينـة ولكـن علـى أن يرسل قراراته لاحقا الى المجلس لغرض الموافقة عليها، وهـو يمـارس سـلطة اشراف عامة على المجلس الفـدرالي و يكون مـسؤولا عـن قـسم المستـشارية الفدرالية federal chancellor. و فيما عـدا ذلـك، فهـو لا يختلـف عـن بقيـة أعـضاء المجلـس الفـدرالي الآخـرين. وكمـا يقـول السويـسريون فـان الرئيس يعتـبر الأول بـين المتـساويين The first Among Equals. و يتكون المجلس من سبعة أقسام، ويترأس كل قسم أحد أعضاء المجلس و هذه الاقسام هي :

---

[٤١] . دستور الاتحادى السويسري م ١٥٢، ١٨ أبريل ١٩٩٩ المعمول به منذ ٢٠٠٠، طبعة كتلة الخضراء التابع للإتحاد الوطني الكردستاني، في برلمان إقلم كردستان العـراق، ١٠ / ١٠ / ٢٠٠٣، أربيـل. و الـدكتور محمـد عمـر مولـود، الفدراليـة وامكانيـة تطبيقها في العـراق، م.س. ذ، ص٤٥٠.

١. قسم السياسة الخارجية،
٢. قسم الداخلية،
٣. قسم العدل و الشرطة،
٤. قسم الشؤون العسكرية،
٥. قسم الضرائب و المالية،
٦. قسم الصناعة و التجارة و الزراعة،
٧. قسم البريد و السكك الحديدية.

اختصاصات المجلس الفدرالي :

يمكن حصر اختصاصات المجلس الفدرالي المختلفة فيما يلى :

أولا. اختصاصات المجلس الفدرالي التشريعية :

قد يكون من الغرابة نوعا ماالقول بوجود اختصاصات تشريعية، للمجلس الفدرالي، خاصة مع كونه يمثل السلطة التنفيذية الاتحادية، و لكن هذا هو الواقع في سويسرا التي لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات المأخوذ به في الأنظمة السياسية الديموقراطية، وخاصة النظام الأمريكي. وهكذا فان الدستور السويسري نص على الزام المجلس الفدرالي، بارسال مشاريع القوانين والقرارات التشريعية Arretes، الى الجمعية الفدرالية واعداد التقارير التمهيدية بشأن المشاريع التي ترسلها المجالس أو الكانتونات، واستنادا الى النص المذكور، فأن المجلس، الفدرالي اصبح، كما قال البعض هو الموجه والمشرف على العملية التشريعية، وان كل التشريعات الجديدة ترجع في أصلها الى هذا المجلس، لأن الجمعية الفدرالية لاتقوم بالمبادرة فيما يتعلق بالتشريعات، بل حتى في حالة وجود الحاجة الى

القانون، فالجمعية الفدرالية تطلب من المجلس الفدرالي اعداد مسودة القانون المقترح، وان الأخير يقوم عن طريق خبرائه المختصين في هذا المجال بأعداد مشاريع القوانين مع التقارير المسببة حول ضرورة تشريع تلك القوانين من عدمه، و ترسلها الى الجمعية الفدرالية. هذا و ان مهمة المجلس الفدرالي لا تنتهي عند هذا الحد، بل انه كقاعدة عامة فان عضو المجلس الفدرالي ذا العلاقة يخول لتوجيه المشروع اثناء كل المراحل التي يمر بها تشريعه في البرلمان، بما في ذلك مقابلة اللجنة التي تشرف على دراسة المشروع و التي تطلع على القانون بحضوره، وهو يقدم لها مشورته و تعليقاته بخصوص المشروع، و كما يقول رابارد Rappard ((فانه ليس من الضروري حضور بعض تلك الاجتماعات، لكي نفهم بأن الممثلين الرئيسيين نادرا مايكونون اعضاء السلطة التشريعية))[٤٢]. وتستمر مهمة عضو المجلس الفدرالي في متابعة مشروع القانون عند جلبه أمام أي من مجلسي الجمعية الفدرالية، فهو يكون عادة حاضرا هناك ليباشر الاجراءات لكي يشرع المشروع وللدفاع عنه اذا اقتضى الأمر. ويقوم المجلس بعد اتمام تلك الاجراءات في طبع القانون الذي اجتاز.. مراحل تشريعه وتحدد موعد تنفيذه اذا لم تكن الجمعية الفدرالية قد حددت ذلك الموعد.

---

[٤٢] دستور الاتحاد السويسري م ١٥٨، طبعة كتلة الخضراء في برلمان كوردستان،م، س، ص٤٣. و الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية اوامكانية تطبيقها في العراق. م. س. ذ، ص٤٥٢.

ثانيا. الاختصاصات التنفيذية :

يمارس المجلس الفدرالي باعتباره السلطة التنفيذية الفدرالية الاختصاصات التنفيذيه التي تمارسها نظيراته(الكابينه) في الدول الأخرى أو (الرئيس في النظام الأمريكي الرئاسي) و يمكن اجمال أهم تلك الاختصاصات فيما يلي :

١. **الشؤون الخارجية :**

يعتبر المجلس الفدرالي مسؤلا عن سير الشؤون الخارجية لسويسرا فهو يعد و عبر رئيس الاتحاد الناطق الرسمي باسم سويسرا و يستقبل السفراء و الوزراء المعتمدين للدول الأجنبية. كما يرسل السفراء و الوزراء المعتمدين السويسريين الى الدول الأجنبية. كما انه يقوم - وبتفويض من الجمعية الفدرالية بالتفاوض بشأن المعاهدات و عقدها و التصديق عليها[٤٣].

٢. **الشؤون الدفاعية :**

عهد الدستور الفدرالي الى هذا المجلس بالمحافظة على الأمن الخارجي و الداخلى لسويسرا، والمحافظة على استقلالها و حيادها. ويتضمن هذا الاختصاص في وقت السلم تنظيم القوات العسكرية السويسرية.اما في أوقات الطوارئ فانه يجوز للمجلس الفدرالي استخدام تلك القوات، كما يراه مناسبا لاخماد.. تلك الأضطرابات أو للدفاع عن الحدود الخارجية، غير انه اذ تم استخدام اكثرمن الفي رجل، أو اذا كان استخدامهم لأكثر من ثلاثة اسابيع، فان على المجلس الفدرالي أن يدعو الجمعية الفدرالية الى اجتماع طارئ للموافقة على الاجراءات المتخذة من قبله.

---

[٤٣] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق . م. س. ذ، ص٤٥٢.

ثالثا. تنفيذ القوانين الفدرالية :

عهدالدستور الاتحادى الى المجلس الفدرالي بسلطة تنفيذ القوانين، والقرارات التشريعية الفدرالية Arrctes، الا ان المجلس المذكور قد تخلص من جانب من هذه الوظيفة بايكال مهمة تنفيذ بعض القوانين والقرارات الى الكانتونات، ولكنه احتفظ بسلطة الاشراف على الاسلوب الذي تنفذ به الكانتونات تلك القوانين والقرارات، وان مهمة المجلس الفدرالي في هذا المجال لا تقتصر على ماتقدم، بل تتجاوز ذلك الى تنفيذ قرارات التحكيم المتعلقة بالنزاعات، ما بين الكانتونات.

كما يختص المجلس بفحص (تدقيق) و الموافقة على القوانين و أوامر معينة صادرة عن الكانتونات، واذا فشل الكانتون في تنفيذ التزاماته، أو رفض اقتراحات المجلس الفدرالي، فباستطاعة الأخير ان يطرح المسألة أمام المحكمة أو أمام الجمعية الفدرالية اذا اقتضى الأمر، ويستطيع المجلس استخدام القوات الفدرالية كسلاح أخير. و في الميدان العملي، فقد ازدادت أهمية المجلس الفدرالي كثيرا على حساب الجمعية الفدرالية، الى الحد الذي دفع البعض الى تسمية النظام السويسري ب(الحكم المديري) بدلا من تسميته المعروفة، وهي (الحكم المجلسي). و يمكن ان يعزى السبب الرئيسي في أزدياد اهمية هذا المجلس على حساب الجمعية الفدرالية الى ان اعضاء المجلس المذكور يمثلون في العادة قادة الأغلبية البرلمانية في الجمعية الفدرالية، غير ان هذا النظام يتصف بسمة بارزة الا و هي سيادة روح التعاون في العلاقة بين الجمعية والمجلس، ولكنه اذا ما افترضنا وقوع الخلاف بين المؤسستين المذكورتين، فان المجلس الفدرالي هو الذي يجب أن يخضع للجمعية.

٣. المحكمة الفدرالية Federal Tribunal :

تتجسد السلطة القضائية الاتحادية في المحكمة الفدرالية التي ارتفع عدد قضاتها، من (٩) قضاة في عام (١٨٧٤) الى (٣٠) قاضيا في الوقت الحاضر. و يجب أن نشير الى ان سويسرا وعلى خلاف الولايات المتحدة الأمريكية، لاتأخذ بالقضاء المزدوج على مستوى الكانتونات بل ان الكانتونات تحتفظ بسلطتها القضائية الأقليمية و المستقلة نسبيا. كما ان المحكمة الفدرالية السويسرية لا توازي أو تضاهي في أهميتها أو اختصاصاتها اهمية و اختصاصات المحكمة العليا الأمريكية.

اختصاصات المحكمة الفدرالية :

تمارس المحكمة الفدرالية العديد من الأختصاصات القضائية. وتنظر في النزاعات القانونية اما بصفة أصلية أو استئنافية. ففي مجال القانون المدنى تنظر المحكمة الفدرالية في بعض القضايا بصفة اصلية، ويمكن حصرها في النزاعات التي تقع بين الاتحاد،[٤٤] وكذلك النزاعات التي تقع بين الأفراد اذا طلب الطرفين ذلك ولكن بشرط ان يتجاوز مبلغ النزاع (١٠٠٠٠) عشرة آلاف فرنك سويسرى. و تنظر هذه المحكمة بصفتها الأستئنافية في قرارات محاكم الكانتونات، غير أنه لغرض تخفيف كاهل المحكمة الفدرالية في هذا المجال، فقد تم تخويل المحاكم العليا في الكانتونات، للنظر في القرارات الادنى درجة منها، اذا كانت قيمة مبلغ محل المقاضاة لا تتجاوز (٨٠٠٠) ثمانية آلاف فرنك سويسرى. و في ميدان القانون الجنائى تعتبر

---

[٤٤]. دستور اتحاد السويسري، مادة (١٨٩، ١٩٠). و الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية..، م. س، ص٤٥٤.

المحكمة الفدرالية صاحبة الأختصاص الأصلي، والوحيد، في سلسلة كبيرة من الجرائم الجنائية، كجرائم الخيانة العظمى ضد الاتحاد، والتمرد (الثورة)، والجرائم ضد القانون الدولي، وكذلك الأعمال التي تؤدى الى حصول التدخل العسكرى من قبل السلطات الفدرالية، والأتهامات الرسمية ضد الموظفين الرسميين المعنيين اذا احيلت الى هذه المحكمة. كما تملك المحكمة الفدرالية الصلاحية القانونية للنظر بصفة أصلية في القضايا المتعلقة، بتزوير الأنتخابات والأحتيال، ولكن القضايا المتعلقة بالأختصاص الأصلى، تشكل نسبة صغيرة من مجموع القضايا التي تنظر من قبل هذه المحكمة. أما في مجال القانون الدستورى والأدارى، فان المحكمة الفدرالية لاتستأثر بسلطة النظر فيها، بل انها تتقاسم السلطة القضائية في هذا المجال مع الجمعية الفدرالية، والمجلس الفدرالي. فمن الجدير بالذكر بأنه، واستنادا الى أحكام المادة (١٢٤) من قانون السلطة القضائية لسنة (١٩٤٣)، ينظر المجلس الفدرالي بنسبة أكبر، مما تنظره المحكمة الفدرالية في القرارات الصادرة من الجهات الأدارية كأقسام المجلس الفدرالي، والجهاز الأعلى للسكك الحديدية الفدرالية، وعدد آخرمن السلطات الأدارية الفدرالية، كما ان المادة ٩٦، من القانون ذاته نصت على ضرورة اجتماع المجلس الفدرالي، والمحكمة الفدرالية، لمناقشة القضايا في حالة حصول شك بشأن اختصاصاتها في هذا المجال. غير ان المحكمة الفدرالية تمارس وظيفة مهمة في ضمان تمتع الأفراد بحقوقهم الدستورية، وعدم انتهاك تلك الحقوق سواء تم النص عليها في الدستور الفدرالي أم في دساتير الكانتونات ولكن يجب الأشارة الى أنه تم توفير هذه الحماية بصورة أساسية ضد تجاوز حكومات الكانتونات، وليس ضد الحكومة الفدرالية لأن هذه المحكمة

تستطيع ابطال القوانين الصادرة من الكانتونات فقط بينما لا تستطيع ابطال القوانين الاتحادية، وانه يجرى في الواقع العملي تطبيق هذا النص بصورة مستمرة، حيث يجرى سنويا تقديم عدة استئنافات من هذا النوع الى المحكمة الفدرالية و التي تتعلق أغلبيتها بمبدأ المساواة، أمام القانون المنصوص عليه في الدستور الفدرالي. كما تختص هذه المحكمة بالنظر في النزاعات المتعلقة بالأختصاص بين السلطات الفدرالية من جانب وسلطات الكانتونات من جانب آخر، وكذلك النزاعات المتعلقة بالقانون العام فيما بين الكانتونات، ويجب ان لا يفوتنا ان نذكر بأن المحكمة الفدرالية السويسرية -- وعلى عكس المحكمة العليا الأمريكية - لا تستطيع ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين والمعاهدات الفدرالية.[٤٥]

---

[٤٥]. الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص٤٥٦.

الفصل الثاني
التجربة الفدرالية العراقية

تأريخ الفدرالية في العراق يرتبط، الى حد كبير، بنضال الشعب الكردي، من أجل تأسيس علاقة سليمة، مع اخوته العرب و التركمان، في هذا الوطن، ضد الحكومات القمعية و الدكتاتورية الفاسدة. لذا ينبغي لنا هنا دراسة تأريخ علاقة الشعب الكردي مع الوطن العراقي، ليتسنى لنا فهم تأريخ تطور فكرة الفدرالية في العراق بشكل أفضل.

عندما احتلت القوات البريطانية إبان الحرب العالمية الاولى معظم البلاد، انهارت أركان الدولة العثمانية، لكن الأتراك سبق ان فوضوا الى الزعيم الكردي الشيخ محمود الحفيد أمر ادارة منطقة السليمانية وحاميتها التركية باسم الدولة العثمانية. غير ان الانكليز نجحوا في إقناع الشيخ محمود بالعمل بنص المادة السادسة عشرة من شروط هدنة (مدروس mudros) المنعقدة في الثلاثين من تشرين الثاني عام ١٩١٨ والتي تنص على ((تسليم جميع المواقع العسكرية في سورية و الحجاز و العسير و اليمن ومابين النهرين الى أكبر قائد من دول الائتلاف وانسحاب القطعات التركية من ولاية أدنة، ماعدا العساكر التي تلزم لتأمين الانتظام بحسب المادة الخامسة))[٤٦].

---

[٤٦] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص١٠٦.

المبحث الأول

تأريخ النظام الفدرالي والفدرالية في العراق

أولا / عهد احتلال العراق من قبل الأنكليز وحكومة الشيخ محمود :

عرض الشيخ محمود تسليم حامية السليمانية الى القوات البريطانية. وتنفيذا لذلك تم ارسال الضباط والجنود الأتراك المرابطين في الحامية المذكورة مخفورين الى بغداد. وعلى أثر هذا قام وكيل الحاكم الملكى العام في بغداد الكولونيل اي. تى. ولسن A. T. Wilson بتعيين الشيخ محمود الحفيد حاكما لمنطقة السليمانية و تعيين بعض رؤساء قبائل المنطقة حكاما للوحدات الادارية المجاورة فيها. ثم زار الكولونيل اي تى ولسن مدينة السليمانية في كانون الأول من عام ١٩١٨، و عقد اجتماعا مع وجهاء المنطقة و رؤساء القبائل فيها، و قدم الشيخ محمود في وقت لاحق مذكرة الى وكيل الحاكم الملكى العام في بغداد ضمنها بعض المطالب. الكردية فأجاب الأخير بأنه يوافق بصورة مبدئية على هذه المطالب وانه يعضد الشيخ محمود من الناحية الأدبية، ولكنه نبه الأخير بضرورة ان يكون حكمه السليمانية باسم الحكومة البريطانية، والتي يجب ان ينفذ تعليماتها وأوامرها. هذا وقد منح الانكليز الشيخ محمود رتبة حكمدار لادارة منطقة السليمانية، وعينوا له راتبا، وان يكون الميجرنوئيل مستشارا ملكيا والميجر دانليس مستشارا عسكريا له.

انتفاضة الشيخ محمود الأولى [47] ١٩١٩ :

يمكن القول بان المناورات و النوايا البريطانية السيئة النية من جانب، وسوء تقدير الادارة الكردية للأمور، وعدم تجاوبها، و روح العصر من جانب آخر أدى الى الاسراع في تدهور العلاقات بين الجانبين، فأخذ الأنكليز يبذلون شتى المحاولات لتقليص نفوذ الشيخ محمود وعندما شعرالأخير بسوء نوايا الأنكليز تجاهه قرر ان يأخذ زمام المبادرة، واستولى على مدينة السليمانية في الحادى والعشرين من مايس عام ١٩١٩، و قبض على الحكام السياسيين البريطانيين فيها واعتقلهم و اعلن نفسه حاكما عاما و استولى على موجودات الحكومة، والكتب والسجلات الخاصة بها ووضع علما خاصا مكونا من هلال أحمر، وارضية خضراء، وشرع في اصدار طوابع بريدية خاصة. و بعد قتال ضار في دربند بازيان تمكنت القوات البريطانية من تدمير قوات الشيخ محمود كما استطاعت أسره بعد اصابته بجروح في حزيران من عام ١٩١٩، و ابعاده الى جزيرة اندامان في الهند[48].

اعادة الشيخ محمود الحفيد من منفاه :

وفي حزيران من عام ١٩٢٢ ارتبكت الاوضاع في السليمانية بسبب تسلل القائد التركي اوزدمير الى المناطق الكردية، حيث أخذ يشجع القبائل فيها على العصيان والتمرد، فاضطر الانكليز الى اعادة الشيخ محمود من منفاه الى العراق، فعاد الى السليمانية التي استقبلته استقبالا حارا مصحوبا بالحفاوة والتكريم، وقام الشيخ محمود بأعادة التشكيلات الكردية و بذل

---

[47] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، س .م. ذ، ص١٠٧.

[48] الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س . ذ، ص١٠٨.

جهودا أكثر لتوسيع نفوذه الى كركوك، وأربيل، وتمكن من تشكيل وزارة قومية في العاشر من تشرين الأول ١٩٢٢ كما اعلن نفسه ملكا على كردستان في تشرين الثاني من العام ذاته، غير ان الانكليز لم يكونوا راضين من سير تلك الحكومة الكردية المحلية التي اتهموها بسوء الادارة، واصدر المندوب السامي في بغداد في أواخر كانون الأول ١٩٢٢التصريح التالي:

((تعترف حكومة صاحب الجلالة البريطانية بالحكومة الكردية ضمن هذه الحدود، و تأمل الحكومتان ان العناصر الكردية على اختلافها ستتوصل بأسرع مايمكن، الى الاتفاق فيما بينها على الشكل الذي ترغب بان تقوم عليه تلك الحكومة و حول الحدود التي ترغب ان تمتد اليها و ان يرسلوا موفدين ذوي صلاحيات الى بغداد للتداول في العلاقات الاقتصادية والسياسية مع حكومة صاحب الجلالة البريطانية والحكومة العراقية))[٤٩].

واتضح فيما بعد بأن التصريح المذكور لم يكن سوى مناورة سياسية بريطانية للضغط على الحكومة العراقية لابرام المعاهدة العراقية-البريطانية كما كان رسالة غير مباشرة الى تركيا التي كانت تتنازع مع العراق و بريطانيا على ولاية الموصل. و بعد قيام الشيخ محمود بانتفاضته الثانية في العام ١٩٢٢-١٩٢٧، شعرت بريطانيا و العراق بنوايا و أعمال الشيخ التي تشكل خطرا على مصالحها، فتم انذاره بترك السليمانية تحت طائلة قصفها بالطائرات فتركها الشيخ و قصد الجبال المحيطه بها قبل ان تقوم الطائرات البريطانية بقصف المدينة في ٤/ آذار ١٩٢٣.

---

[٤٩] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م.س. ذ ص١١٢.

قانون اللغة الكردية في العراق لعام ١٩٣٠ :

وقد قررت الحكومة العراقية في العاشر من نيسان عام ١٩٣٠ اصدار قانون اللغة الكردية وقد ورد هذا في بيان مجلس الوزراء المؤرخ ١٠/ نيسان ١٩٣٠. و تم فعلا تشريع القانون من قبل مجلس الامة، لكن كان لتوقيع المعاهدة العراقية البريطانية الرابعة في الثلاثين من حزيران عام ١٩٣٠ أسوا الاثر في نفوس جميع ابناء الشعب العراقي وبضمنهم كرد العراق كونها لم تأت على ذكر حقوقهم. فقاموا باحتجاجات واسعة وبعثوا بالعديد من برقيات الاستنكار الى مقر عصبة الأمم في جنيف و الى المندوب السامي في بغداد و الى الحكومة العراقية. وفي جنيف فقد نظرت لجنة الانتدابات التابعة لعصبة الأمم في مذكرة الاحتجاج المرفوعة اليها، بهذا الشان، وارتات ان توصي مجلس العصبة ما يلى :

١. ان يرد عريضة وجوه الأكراد، مايتناول منها غرض تأليف حكومة كردية تحت اشراف عصبة الأمم.

٢. ان يطلب الى الدولة المنتدبة ان تلاحظ، اذا كانت التدابير التشريعية و الادارية التي وضعت تضمن الأكراد حقوقهم، وان ينظر اليها بنظر الاعتبار، وتوضع قيد التنفيذ دون أي نقصان.

٣. ان ينظر في حكمة اشتراط اتخاذ التدابير التي تضمن للأكراد بقاء مثل هذه الوضعية، اذا ما تخلص العراق نهائيا من وصاية الدولة المنتدبة[٥٠].

---

[٥٠] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص١١٦

واستمرت الانتفاضة الثالثة عامي ١٩٣٠و ١٩٣١ و الرابعة عام ١٩٤١ ، بعد توقيع المعاهدة المذكورة وأحداث السادس من أيلول عام ١٩٣٠ في السليمانية، و بعد نشوب الحرب العالمية الثانية تجددت آمال الأكراد، في الحكم الذاتي نتيجة لتنامي الروح القومية في صفوف العناصر المثقفة من الأكراد و ظهور التنظيمات الحزبية الكردية كحزب هيوا (الأمل)، وكذلك نتيجة تشجيع هذه الروح القومية الكردية، والتحدث عن الحكم الذاتي من قبل بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، والمانيا وجريا على سياسة المراوغات والمناورات أخذت بريطانيا تتودد الى الأكراد مجددا اثناء ثورة مايس ١٩٤١في العراق. أما الشيخ محمود الحفيد الذي كان قيد الاقامة الجبرية في بغداد، فقد استغل أحداث تلك الثورة وعاد الى السليمانية و أخذ يعد العدة لانتفاضة جديدة. واصدر في السابع من حزيران ١٩٤١ نداء الى زعماء الأكراد و رؤساء العشائر الكردية، طالبهم فيه بجمع الشمل و الوحدة و السعي لخدمة الوطن والمصلحة العامة. لكن القضاء على ثورة مايس ادى الى خيبة آمال الشيخ محمود الحفيد وانتهاء حركاته السياسية. فقامت انتفاضة بارزان بقيادة الشيخ أحمد البارزاني التي تصادفت مع الانتفاضة الثالثة للشيخ محمود، تقريبا بين عامي ١٩٣١ ١٩٣٢.

ثورة بارزان مابين عامي ١٩٤٣– ١٩٤٥[٥١] :

نظرا للأوضاع الشاذة لمنطقة كردستان، ولعدم اقرارالحكومة بحقوق الأكراد المشروعة، وتنكيلها بهم، ونفيها، لقادتهم، وللظلم والاجحاف الذي

---

[٥١] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س .ذ، ص١٢٤-١٢٥.

عاناه البارزانيون بوجه خاص، قرر الملا مصطفى البارزانى مغادرة منفاه الجبري في السليمانية في الثاني عشر من تموز عام ١٩٤٣، و باشر باستئناف أعمال الثورة ضد الحكومة، وتمكن خلال شهر تشرين الثاني في العام ذاته من الاستيلاء على العديد من مخافر الشرطة التي اقامتها الحكومة في المنطقة، و لم يقف الأمر عند هذا الحد بل تدخل الجيش في محاولة ضد الثوار الا انه لم يفلح في مسعاه. لم تكن هذه الثورة مقصورة على عشيرة بارزان، بل امتدت لتصبح حركة قومية تحررية واسعة النطاق، وتحظى بتأييد العديد من الضباط الأكراد، كما انها تستند الى التنظيم الحزبى وسيلة لبلوغ أهدافها، وكان يقف وراءها كل من لجنة الحرية، وحزب هيوا. وعندما أدركت الحكومة العراقية ومن خلفها الحكومة البريطانية بعدم جدوى الحل العسكري، في تلك الفترة لانشغال بريطانيا بالحرب العالمية الثانية، تحولت الى الحوار و المفاوضات لكسب الوقت واتباع الاساليب التكتيكية للقضاء على الثورة ولو كان ذلك بعد حين، فأرسلت احد وزرائها الى المنطقه في السابع من كانون الثاني ١٩٤٤، والتقى مع قائد الثورة الملا مصطفى البارزاني الذي سلم المطاليب الكردية الى الوزير الزائر، والتي يمكن حصرها فيما يلي :

١. تشكيل ولاية كردية ممتازة من ألوية كركوك، و السليمانية و أربيل وأقضية الموصل الكردية كدهوك، زاخو، عمادية، عقرة، سنجار، و الشيخان و الأقضية الكردية في ديالى، كمندلى و خانقين.

٢. اعتبار اللغة الكردية لغة رسمية في الولاية.

٣. تعيين وزير كردي يكون مسؤلا عن ولاية كردستان.

٤. تعيين وكلاء وزراء كرد في كل وزارة من وزارات الدولة.

٥.	في ولاية كردستان تبقى الشؤون العسكرية و المالية و الخارجية من اختصاصات الدولة المركزية.

(من الملاحظ ان مطاليب الملا مصطفى في تلك المرحلة المبكرة كانت دعوة شبيهة بالفدرالية، وان لم تسمها بالأسم، لاسيما على النقطة المتعلقة باسناد الوظائف العسكرية، والمالية، والخارجية للحكومة المركزية).

٦.	دفع التعويضات للمتضررين.

٧.	اعادة المبعدين الى المنطقه و اطلاق سراح السجناء.

٨.	عزل أو نقل الموظفين الذين اشتهروا بأخذ الرشوة و اساءة السلطة.

٩.	فتح المدارس و المستشفيات و شق الطرق و اعمار المنطقة[٥٢].

و بعد دراسة هذه المطالب اجتمع مجلس الوزراء و قرر بشأنها الآتى :

١.	المبادرة الى تأسيس الادارة في أقضية الزيبار و رواندوز و العمادية ونواحي مركه سور، و شيروان مزن و بارزان و تعيين موظفين مدنيين نزيهين و حازمين لها، وعند الحاجة الاستفادة من خدمات ضباط الجيش كوكلاء و ضباط ارتباط.

٢.	تأسيس المخافر على الحدود العراقية، و على الطرق و المعابر، و توسيع المخافر الكائنة بالقرب من مراكز النواحي.

٣.	انشاء الطرق وتأسيس مخافر عليها في خليفان ـ ريزان ـ عمادية ـ بله ـ عقرة ـ بارزان ـ مركه سور ـ شيروان مزن ـ ديانا ـ كانى رش.

٤.	ابعاد ملا مصطفى فورا من منطقه بارزان، واسكانه في بيران.

---

[٥٢] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص١٣٦.

٥. اعـادة الـشيوخ البـارزانيين المبعـديين الى امـاكنهم. و قبـول حضور الملا مصطفى الى بغداد للدخالة(أي لتسليم نفسه مقابل العفو عنه)، على ان يترك وقت وكيفيـة تنفيـذ ذلـك الى مـا يرتئيـه وزيـر الداخليـة والوزير بلا وزارة.

٦. استرداد الأسلحة والتجهيـزات الحكوميـة، الـتي استولى عليها المـلا مصطفى وجماعته والمباشرة حالا بهذا الاسترداد.

٧. الموافقه على مبدا استـصدار عفـو عـام عـن العـصابات البارزانيـة، باستثناء أفراد القوات المسلحة وموظفي الدولة الذين اشتركوا مع العصابات، على ان يترك تأريخ استـصدار العفـو المـذكور الى مـا تقـرره الحكومـة فيمـا بعد.

٨. قيام الوزارات المختصة بتنفيذ هذه القرارات كل فيما يتعلق به.

و يظهر ان هناك تجاهلا واضحا للمطالب الـتي تقـدمت الثـورة الكرديـة بها، وبين القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، وبعدها قرر مجلـس الـوزراء في الثامن من آب العام ١٩٤٥، احتلال المنطقة احتلالا عسكريا، و بعد معارك دامية و محاولة الحكومة تحويل القتال الى اقتتال داخلي، بعد كسب بعـض أفراد العشائر الى جانبها، عمدت الحكومات العراقية للأسف خـلال تأريخهـا الى استـعداء الـشعب الكـردي علـى بعـضه مـن خـلال نجاحهـا، باستقطاب المرتزقة يقاتلوا ضد أبناء جلـدتهم، وهـي واحـدة مـن أسوأ الممارسـات ضـد أبناء الشعب الكردي. قررت الثورة انسحاب المقاتلين وعوائلهم الى كردسـتان

ايران، وطويت بذلك صفحة أخرى من صفحات معاناة الشعب الكردي وتوقفت الثورة والصراع العسكري مؤقتا[53].

العهد الجمهوري : ثورة أيلول ١٩٦١ ١٩٧٥

تعرض الشعب الكردي خلال العهد الملكي السابق، وكما رأينا انفا الى صنوف من القمع والاجحاف والظلم والاذلال، و كان زعيمه الملا مصطفى البارزاني يعيش في المنفي في الاتحاد السوفياتي، لحوالي ثلاثة عشر عاما، كما كان نشاط الحزب الديمقراطي الكردستاني الممثل الحقيقي للحركة التحررية الكردية آنذاك محظورا، فقد كان هذا الشعب شأنه شأن أشقائه العرب وسائر الأقليات الأخرى في البلاد ينتظر بفارغ الصبر ساعة الخلاص من هذا النظام، ومن جبروته فلما انفجرت ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ كان الكرد أول من استبشروا بها خيرا، والتفوا حولها، بل واحتضنوها على أمل ان تتحقق أمانيهم القومية المشروعة، ولايمكن ان ننكر بان هذه الثورة قد حققت في بداية عهدها مكاسب ملموسة للأكراد، اذ نص الدستور المؤقت الصادر في السابع والعشرين من تموز ١٩٥٨على (ان العرب و الاكراد شركاء في هذا الوطن)[54].

كما تم تشكيل مجلس السيادة، وهو أعلى سلطة دستورية في البلاد من رئيس وعضوين، فكان أحدهم كرديا، وسمحت حكومة الثورة بعودة الملا مصطفى البارزاني ورفاقه من الاتحاد السوفيتي، وسط ترحيب رسمي وشعبي كبيرين. وانطلاقا من مبادئ الثورة في اطلاق الحريات السياسية تم

---

[53] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. م. س. ذ، ص١٢٩.

[54] المادة الثالثة من الدستور المؤقت العراقي الصادر في ٢٧ / تموز / ١٩٥٨.

منح اجازة العمل السياسي للحزب الدمقراطي الكردستانى، في التاسع من شباط عام ١٩٦٠، غير ان ثورة تموز أصيبت بكبوات كبيرة، لما واجهها من انشقاقات، وانقسامات نتيجة الصراع على السلطة. ان هذه الصراعات، وما أفرزته من نتائج، ادت الى انفراد واستئثار عبدالكريم قاسم بالحكم وكنتيجة طبيعية لذلك فقد ساءت العلاقة بين عبدالكريم قاسم و الحزب الديمقراطي الكردستانى و رئيسه مصطفى البارزاني، ويعود ذلك الى تراجع عبدالكريم قاسم عن وعوده السابقة المتعلقة بالاصلاحات الاجتماعية، وعدم اتخاذه أية خطوة عملية للأقرار بالحقوق القومية للأكراد والمترتبة على المادة الثالثة من الدستور[55]، وتقريبه لبعض العناصر الكردية المنبوذة التي كانت محسوبة على النظام السابق، وحظر عمله السياسي واغلاق مقراته واعتقال أعضائه وملاحقة قادته، واغلاق صحيفته المركزية في آذار ١٩٦٠. وعلى أثر هذه الاجراءات التعسفية بعث المكتب السياسي، للحزب الديمقراطي الكردستاني بمذكرة تفصيلية الى عبدالكريم قاسم، في الثلاثين من تموز عام ١٩٦١ و اتماما للفائدة ولأهمية المطالب الواردة فيها نورد فيما يلى بعض المطالب التي وردت فيها :

١. سحب القوات المرسلة أخيرا الى كردستان.

٢. سحب رؤساء الادارة و الأمن و الشرطة و المسؤولين عن الحوادث الأخيرة.

٣. اعادة الموظفين و المفصولين الى وظائفهم و إعادة المبعدين الى ديارهم.

---

[55]. الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص١٣١.

٤. تطبيق المادة الثالثة من الدستور.

٥. تطهير جهاز الحكومة من العناصر المعادية للثورة.

٦. اطلاق الحريات.

٧. تنفيذ مقررات مؤتمر المعلمين الأكراد لسنة ١٩٦٠.

٨. جعل اللغة الكردية لغة رسمية.

٩. ازالة آثار جميع سياسات التفرقة.

١٠. اطلاق زراعة التبغ.

١١. تعديل قانون ضريبة الأرض.

١٢. معالجة البطالة.

١٣. القضاء على الغلاء الفاحش.

غير ان عبدالكريم قاسم وسيرا على نهجه الدكتاتوري لم يعر أية أهمية لهذه المذكرة وقرر بصورة، لارجعة عنها، استخدام الحل العسكري، فأرسل الوحدات العسكرية المختلفة الى منطقة كردستان، مما أدى الى وقوع المواجهة المسلحة بين الطرفين في١١/ أيلول/ ١٩٦١.

ويعتبر اشعال نار الحرب ضد الأكراد من الأسباب المهمة التي ساهمت في سقوط حكومة عبدالكريم قاسم، في الثامن من شباط عام ١٩٦٣، وقد استمرت الثورة و القتال حتى أوائل شهر شباط ١٩٦٤، وكانت حكومة قاسم قد سقطت إثر إنقلاب ٨ شباط ١٩٦٣، ثم تلاها سقوط حكومة البعث في الثامن عشر من تشرين الثاني عام ١٩٦٣، بانقلاب عسكري قاده (عبدالسلام عارف) وفي عهدهم حاولت قيادة الثورة التقرب من الحكومة

لحل قضية الكوردية بطرق السلمية لكن لم تتجاوب حكومة البعثيين[٥٦]. و في هذا العهد تم توقيع اتفاق بينه وبين الملا مصطفى سميت بأتفاقية العاشر من شباط سنة ١٩٦٤، و كان الدستور المؤقت الجديد في الثالث من ايار ١٩٦٤ يمثل تراجعا عن دستور السابع والعشرين من تموز ١٩٥٨ حيث تم تقديم مذكرة للحكومة العراقية في ١١/ ١٠/ ١٩٦٤ بهذا الخصوص[٥٧].

واستؤنف القتال ضد الأكراد حتى نيسان عام ١٩٦٦ دون اي نجاح ملموس للحكومة في القضاء على الثورة. وفي الثاني عشر من نيسان من نفس العام فارق (عبدالسلام عارف) الحياة على اثر حادث طائرة مروحية، و تم نقل السلطة سلميا الى شقيقه (عبدالرحمن عارف)[٥٨].

قام الأخير بتكليف (عبدالرحمن البزاز) بتشكيل الوزارة الجديدة، وكان هذا الأخير يمقت الحل العسكري واسلوب القمع، ويفضل بدلا منه اللجوء الى الحوار الصادق، وايجاد الحل السلمي الملائم لهذه المشكلة. و تجسيدا لهذه النوايا السلمية فقد أصدرت الحكومة بيان التاسع والعشرين من حزيران عام ١٩٦٦، والذي تضمن بعض النقاط الأيجابية، ولكن الحكومة العراقية لم تقم بتنفيذ أي بند من بنود البيان المذكور بل بقي حبرا على ورق، ولم يتمكن عبدالرحمن البزاز من تجسيد طروحاته وأفكاره، بسبب طبيعة

---

[٥٦] د. واحد عومەر محێدین، دانوستانەکانی بزوتنەوەی ڕزگاریخوازی نەتەوەیی کوردو حکومەتەکانی عێراق (١٩٢١ ـ ١٩٦٨) سەنتەری لێکۆڵینەوەی ستراتیژی کوردستان چاپی ٢٠٠٦ سلێمانی.

[٥٧] د محمد هماوندی، الفدرالية و الديمقراطية للعراق، دار ئاراس للطباعة و النشر، أربيل، ٢٠٠٢، ص١٠١.

[٥٨] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س . ذ، ص١٣٦.

الحكم العسكري انذاك. واستمرت حالة اللاحرب واللاسلم بين الطرفين. حتى مجئ حزب البعث العربي الاشتراكي الى الحكم مرة ثانية في السابع عشرمن تموز ١٩٦٨[٥٩]. و بدأت المفاوضات في كانون الثاني عام ١٩٧٠ وتضمنت اتفاقية (١١/آذار/ ١٩٧٠) التي نصت وصدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤، من جانب واحد ودون استشارة الحركة الكردية وظهر جليا بأن الحكومة تراجعت عن الروح التي سارت اثناء المفاوضات و اثناء التوقيع على الاتفاقية. وكذلك تم استبعاد كركوك وخانقين ومندلي وكفري وسنجار والشيخان وغيرها من الأقضية الكردية من منطقة الحكم الذاتي.

الحكم الذاتي لمنطقة كردستان :

قرر مجلس قيادة الثورة في الحادي عشرمن آذار١٩٧٠ الأخذ بنظام الحكم الذاتي في كردستان. كما تم تعديل الدستورالمؤقت لسنة ١٩٧٠ باضافة الفقرة (ج) التالية الى المادة الثامنة منه:

ج. تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الاكراد بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون.

وقد تم تشريع قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤، علما ان الحكم الذاتي تنظيم قانوني داخلي تم تطبيقه في العديد من الدول التي تنطوي على تنوع سكاني لمعالجة اشكالية عدم التكامل الناجمة

---

[٥٩] د. واحد عومەر محێدین، دانوستانەکانی بزوتنەوەی رزگاریخوازی نەتەوەیی کوردو حکومەتەکانی عێراق (١٩٣١ - ١٩٦٨) س، پ، ص ٢٢٧.

عـن وجـود خـصوصيات اجتماعيـة مختلفـة، تنـزع الى تحقيـق طموحاتهـا ورغباتها الخاصة، وحيث ان قيام هذا التنظيم يتوقف على عناصر معينـة يجب توافرها لكى يمكن تطبيقها، فلابد من توفر شـرط أو عنـصر أساسـي قبل تطبيق هذا النظام الا وهو ارتباط قوميـة معينـة أوجماعـة دينيـة أو لغوية أو ثقافية باقليم معين اضافة الى عناصر هذا النظام الأخـرى، وهـي الاستقلال الذاتي، والرقابة المركزية ـ ومن هنا يختلف نظام الحكـم الـذاتي عـن الانظمـة اللامركزيـة الاداريـة، التقليديـة الـتي تتطلب فقـط لقيامهـا عنصري الاستقلال الذاتي والرقابة الادارية لان الانظمة الأخيرة تقوم علـى اعتبارات ادارية وتنظيمية واقتصادية بحتة[٦٠].

ويتبين مما تقدم ان قيام الحكم الذاتي يستلزم توافر العناصر التالية :

أولا / ارتباط قومية أو مجموعة دينية أو لغوية أو ثقافية باقليم معين.

ثانيا / الاستقلال الذاتي.

ثالثا / الرقابة المركزية.

تقييم تجربة الحكم الذاتي لكردستان العراق :

١. لقـد تم توقيـع اتفاقيـة الحـادى عـشر مـن آذار عـام ١٩٧٠ بـين الحكومـة العراقيـة وقيـادة الحركـة الكرديـة، ممثلـة بـالحزب الـديمقراطي الكردستانى ورئيسه الملا مصطفى البارزاني، وكان هذا مكسبا قوميا كبيرا. وعلى هذا الأساس قدمت قيادة الثورة الكردية مشروعها للحكـم الـذاتي الى الحكومة العراقية في التاسع مـن آذار عـام ١٩٧٣ بغيـة التفـاوض بـشأنه، مـع الجهات الحكومية المختصة، غير ان الحكومة العراقيـة اهملت هـذا المـشروع،

---

[٦٠] الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ن. م، ص١٨٤.

بل ان العلاقة بين الطرفين ساءت الى حد كبير، مما دفع الحكومة الى ان تصدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم٣٣ لسنة ١٩٧٤ من جانب واحد، ودون ان يسبقه حوار واتفاق مع الجانب الكردي صاحب العلاقة في الموضوع[٦١].

٢. لم ينطو هذا القانون على أية اشارات حول اعطاء بعض الاعتبارات السياسية لاقليم الحكم الذاتي. بل يلاحظ بأن الفقرة (ج) من المادة الأولى من قانون الحكم الذاتي المذكور نصت على أن ((تعتبر المنطقة وحدة ادارية واحدة...)) مما يدل على ان المشرع العراقي لم يقبل أن يشير حتى، ولو بصورة شكلية، الى الصفة السياسية لهذه المنطقة.

٣. لم يشر هذا القانون، لا من قريب و لامن بعيد، الى مبدأ الاستقلال الذاتي في الوقت الذي يشكل فيه هذا المبدأ جوهر الحكم الذاتي، في الوقت الذي اكد فيه القانون ذاته على مبدأ الوحدة القانونية والسياسية للدولة أكثر من مرة، فمثلا ينص القانون على ان تتمتع المنطقة بالحكم الذاتي في((اطار الوحدة القانونية والسياسية و الاقتصادية للجمهورية العراقية))[٦٢].

٤. ترافق اعلان قانون الحكم الذاتي المذكور مع قيام الحكومة، باقتطاع مساحات شاسعة من كردستان، والحاقها بالمناطق المركزية علما بان هذه المناطق ذات غالبية كردية وتجمع الأدلة التأريخية كافة والمصادر الموثوقة على كونها جزءاً من كردستان، وهي محافظة كركوك واقضية

---

[٦١] الدكتور محمد عمر مولود، القدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص٢١٣.

[٦٢] المادة الأولى — الفقرة (ج) من قانون الحكم الذاتي لمنطقه كوردستان رقم٣٣سنة١٩٧٤.

خانقين، منـدلي، سنجار، شيخان، كفري و طوزخورماتو وتبلغ مساحة الأراضي الكردية المقتطعة من كردستان (٣٩٩٣٨)كم[٢].

٥. يتبين بأن قانون الحكم الذاتي في العراق لم ينص على حق المنطقة في اصدار دستورها أو نظامها الأساسي، على عكس كثير من تجارب الحكم الذاتي الأخرى، ويقوم نظام الحكم الذاتي في العراق على قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤ و قانون المجلس التشريعي رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٠ الصادرين عن الحكومة المركزية دون أي دور لهيئات الحكم الذاتي في صدورهما.

٦. حددت المادتين الثانية عشرة والخامسة عشرة، من قانون الحكم الذاتي المذكور اختصاصات كل من المجلسين التشريعي، والتنفيذي لمنطقة كردستان، و هي اختصاصات محدودة بينما أناط القانون بقية الأختصاصات الاخرى التي لم ترد في تلك المادتين بالسلطات المركزية[٦٣]، ولايجوز للمجلس التشريعي تشريع القوانين الاقليمية، بل يجوز له فقط اصدار القرارات التشريعية الاقليمية وفقا، للمادة الثانية عشرة اعلاه، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فان المجالات المحدودة لصدور هذه القرارات هي مجالات غامضة و مبهمة.

٧. لم يتضمن الدستور أو قانون الحكم الذاتي أية ضمانات، لهيئات الحكم الذاتي في عدم التجاوز على صلاحياتها وحقوقها --المحدوده أصلا من قبل السلطات المركزية، حيث لم يشترط موافقة تلك الهيئات على تعديل القوانين الخاصة بالحكم الذاتي، ولذلك فان مجلس قيادة الثورة أصدر عدة

---

[٦٣] المادة السادسة عشرة من قانون الحكم الذاتي رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤.م.س.ذ.

قرارات، بتعديل نصوص قانون الحكم الذاتي، وخاصة القرار المرقم ١٧٥٠ في ١٢/١٧/ ١٩٧٩ الذي قضى بتعديلات كثيرة، حيث قضت الفقرة أولا منه، بأن يكون رئيس المجلس التشريعي عضوا في مجلس الوزراء ويمارس صلاحية وزير، بالنسبة للأجهزة الادارية التي يرأسها، بموجب نظام التشكيلات الادارية للحكم الذاتي رقم ٤ لسنة ١٩٧٥، و يمكن القول بان هذا الاجراء يشكل سابقة خطيرة في انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات.

٨. عدم وجود جهة محايدة، للفصل في الخلافات التي تنشأ بين السلطة المركزية، وهيئات الحكم الذاتي، وان الهيئة الخاصة المشكلة آنذاك من أعضاء محكمة التمييز، لا يمكن أن تفي بالغرض المتوخى لأنها جهة مركزية و واقعة تحت سلطان الحكومة المركزية"[٦٤].

٩. ان تجاهل الحكومة للحزب الديمقراطى الكردستاني الذي كان يقود الحركة الكردية، بل استئناف القتال ضده، وهو الجهة التي تمثل طموحات الشعب الكردي بصورة حقيقية، ادى الى الاعتماد في ادارة أجهزة الحكم الذاتي، على عناصر هزيلة وضعيفة لا تستطيع ان تمثل الشعب الكردي تمثيلا حقيقيا، حيث اصبح اتفاقية آذار من قبل حكومة حزب البعث خدعة ماكرة كبرى تستهدف اقامة هيكل كارتونى لحكم ذاتي مصطنع تديره السلطة المركزية وأجهزة القمع والأمن والمخابرات، الأمر الذي أدى الى تجديد القتال بين الطرفين بضراوة أكبر، واستمر هذا القتال للمدة من آذار ١٩٧٤ حتى آذار ١٩٧٥، حيث وقع كلا من العراق وايران، وبمساعدة الجزائر، على اتفاقية السادس من آذار التي تنازل العراق

---

[٦٤] . الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ذ، ص٢١٥.

بموجبها عن جزء من شط العرب لايران مقابل تعهد ايران بضرب الحركة الكردية مـن الخلـف، اذا لم تتوقـف عـن القتـال، الأمـر الـذي أدى الى انهيـار ثورة ايلول.

الثورة الكردية مابين (١٩٧٦- ١٩٩١).

لم تدم حالة الهدوء في كردستان بعد انهيار ثورة أيلول، لأن اتفاقية الجزائر لم تسفر الا عن توقف النشاطات العسكرية لفترة وجيزة، وذلك لأن أسباب الثورة كانت لاتزال قائمة حيث لم يتم منح الشعب الكردي في العراق الحكم الذاتي الحقيقي، لا بل ان ما أصدرته الحكومة باسم قانون الحكم الذاتي لم يكن الا واجهة كارتونية، لا تتضمن أي جوهر، كما زادت أوجه الاجحاف والظلم وعدم الانصاف بحق الكرد في العراق بشكل لم يسبق له مثيل. وفي هذه الفترة انبثق في حزيران ١٩٧٥ تنظيم جديد هو الاتحاد الوطني الكردستاني الذي ضم الحركة الاشتراكية الكردستانية -- التي تحولت فيما بعد الى الحزب الاشتراكي الكردستاني - و العصبة الماركسية اللينينية وتنظيم الخط العام، وتم إشعال نار الثورة الجديدة لشعب كردستان، معتمداً على إسلوب حرب العصابات . كما اعاد الحزب الديمقراطى الكردستاني تنظيم صفوفه مجددا عن طريق تشكيل قيادة مؤقتة[٦٥]، بعد توقيع إتفاقية أذار قامت الحكومة العراقية بقمع الشعب الكردستاني بأوجه مختلفة، حيث تم.

إعتقال (٨٠٠٠) ثمانية آلاف من البارزانيين في عام (١٩٨٣)، وأخذتهم الى جهة غير معلومة. كما قامت الحكومة أيضا في لنصف الثاني من الثمانينات بعمليات الأنفال سيئة الصيت في كردستان، والتي اسفرت عن اعتقال

---

[٦٥] ديويد مكداول، تأريخ معاصر كرد، مترجم ابراهيم يونسي، چاپ أول ١٣٨٠، انتشارات پاينذ ص٥٣٤. والدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق م. س . ذ. ص١٤٠

مايقارب (١٨٢٠٠٠) مائة واثنين من سكان القرى العزل وثمانين وابادتهم. و قامت طائراتهم بضرب مدينة حلبجة بالأسلحة الكيمياوية، وقتل أكثر من خمسة آلاف مواطن من سكانها المدنيين من الشيوخ و النساء و الاطفال في السادس عشر من آذار عام ١٩٨٨. ودامت الحرب حتى الانتفاضة المباركة في ٥ آذار ١٩٩١ التي أدت الى إخراج قواته العسكرية وأجهزتها الأمنية، واقامة منطقة آمنة للشعب الكردي في كردستان من قبل الأمم المتحدة.

وهذا فسح المجال أمام الأحزاب السياسية للأنتخاب البرلماني الحر، لأول مرة في تأريخ الشعب الكردي، في يوم ١٩/ ٥/ ١٩٩٢، وتثبيت شعار ضرورة اقامة النظام البرلمانى للعراق. وبعد سقوط النظام العراقي في ٢٠٠٣ وضع قانون ادارة الدولة الذي يعد دستورا مؤقتا للعراق اثناء المرحلة الانتقالية، من قبل مجلس الحكم العراقي، الذي تشكل بموجب اللائحة التنظيمية رقم (٦) الصادرة عن السلطة الائتلاف المؤقتة في ١٣/ ٧/ ٢٠٠٣، انسجاما مع قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (١٤٨٣) في ٢٢/ ٥/ ٢٠٠٣[٦٦].

وحدد مهام المجلس في صياغة دستور، ووضع أسس النظام الديمقراطي والاتحادي، والتعددي الذي يضمن الحقوق والحريات العامة و يحترم الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي.

وكان مجلس الحكم الذي يتكون من ٢٥ عضوا يمثلون القوى والأحزاب السياسية العراقية وفقا، لمبدأ المحاصصة الطائفية و القومية. وقد حدد (١٣) مقعدا للأحزاب الشيعية و (٥) مقاعد للسنة العرب و(٥) مقاعد للكرد، ومقعد لكل من التركمان والآشوريين.

---

[٦٦] آريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص٢٠.

وشكل مجلس الحكم لجنة دستورية لصياغة الدستور، تكونت من (٢٥) عضواعلى ان يقوم كل عضو من أعضاء المجلس باقتراح اسم يرشح لعضوية اللجنة الدستورية، و من ثم يقوم المجلس بالتوقيع على تعيينهم. واعطيت اللجنة تفويضات محددة اذ ينحصرعملهم بتقديم الاقتراحات والتوصيات حول المسائل الدستورية الى مجلس الحكم، وبعد قيام اللجنة باجراء المناقشات الدستورية من خلال المؤتمرات و الندوات في المدن و المحافظات العراقية.

وارسلت اللجنة تقريرها السري في ١/ ١٠/ ٢٠٠٣ الى مجلس الحكم موضحة مجموعة من اعتبارات، لكيفية وضع الدستور. واتفق مجلس الحكم مع سلطة الائتلاف المؤقته في ١٥/ ١١/ ٢٠٠٣ بشأن جدول زمني، لأستعادة سيادة العراق الكاملة، ووضع دستور دائم واجراء انتخابات حرة ونزيهة، وكذلك وضع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بحلول ٢٨/ شباط / ٢٠٠٤ كدستور مؤقت للعراق خلال المرحلة الانتقالية، والذي ينظم السلطات العامة و يضمن الحقوق الأساسية للمواطن العراقي.

ووقع مجلس الحكم العراقي في ٨/ ٢٠٠٤/٣ على هذا القانون، بالتوافق مابين أغلبية القوى والأحزاب السياسية العراقية، من ضمنها الاعتراف بحكومة اقليم كردستان. ولكن اضافة الى كون هذا القانون دستورا مؤقتا للبلاد خلال المرحلة الانتقالية، و الى ان يتم تشكيل الحكومة العراقية المنتخبة، بموجب دستور(دائم) يعد ذلك، الى حدما، اتفاقا سياسيا أوليا مابين المكونات الأساسية للشعب العراقي، على الأقل فيما يتعلق ببعض المسائل التي تحتاج الى مدة أطول من التشاور، للوصول الى قرار حاسم بشأنها، بما فيها مسألة الفدرالية وتوزيع الثروات الطبيعية بشكل عادل،

وتحديد آليات وضع الدستور العراقي (الدائم) التي تتناسب والمبدأ الاتحادي في وضع دستور الدولة العراقية الاتحادية. و لكن لا يمكننا القول بأن الأقاليم هي التي وضعت القانون، لعدم وجود أقاليم قبل وضع القانون، باستثناء اقليم كردستان الذي يعد من الناحية الواقعية دويلة، والذي أقام مؤسساته السياسية خارج سلطة و سيادة الدولة العراقية منذ سنة ١٩٩٠ الى ان جاء هذا القانون و أصبح بموجبه اقليما اتحاديا. اذ أعلن الاقليم قبل ذلك وفي سنة ١٩٩٢ بقرار من برلمان الأقليم بأنه يلتزم بالبقاء داخل الدولة العراقية كأقليم اتحادي[٦٧].

اقامة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

انيطت مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي الدائم، بموجب قانون ادارة الدولة، بالجمعية الوطنية المنتخبة، اذ اشارت الفقرة (أ) من المادة (٦١) من القانون الى أن (على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد اقصاه ١٥ / ٨/ ٢٠٠٥)[٦٨].

وعلى الجمعية القيام بذلك على وفق الاليات التي تشجع مناقشات عامة، و توعية جماهيرية بشأن المسائل الدستورية. بناء على ذلك، شكلت الجمعية الوطنية --- اضافة الى المهام و المسؤليات التي تقوم بها وفقا لمباديء واسس النظام البرلماني — لجنة من (٥٥) عضوا لصياغة مسودة الدستور. و وصلت اللجنة الدستورية الى وضع الصيغة النهائية بعد مخاض عسير،

---

[٦٧] آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص٢٣.

[٦٨] . آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) ، ن. م، ص٢٤

لمسودة الدستور العراقي و سلمتها في يوم ١٨/ ٩/ ٢٠٠٥ الى الأمم المتحدة، لتقوم بطبعها قبل اجراء الاستفتاء الدستوري في ١٥/١٠/ ٢٠٠٥.

ورغم إتمام كل هذه الاجراءات، كان هناك صعوبات كبيرة، ومن ضمنهم عدم مشاركة بعض من (عرب السنة) اضطرت الجمعية الوطنية الى اشتراكهم. وقد اضافت (١٥)عضوا أصيلا و عددا من الأعضاء الاستشاريين.

المبحث الثاني

النظام الفدرالي في العراق

توزيع الأختصاصات في الدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

لم يتغير كثيرا النظام الاتحادي في هذا الدستور، عما كانت عليه الحال في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الأنتقالية، الا فيما يتعلق بجزء من قاعدة توزيع الأختصاصات الدستورية وآلية تكوين الأقاليم الاتحادية. فلقد حدد الدستور الشكل الاتحادي للدولة العراقية، وكذلك نظام الحكم والنظام السياسي فيها، اذ يتكون النظام الاتحادى من العاصمة والأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية. وأقر الدستور بأقليم كردستان و سلطاته القائمة كاقليم اتحادي، كما أقر بالأقاليم الجديدة التي قد تتكون وفقا لأحكامه، و بموجب القانون الذي يسن من قبل مجلس النواب تحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين.

وحدد الدستور الأطارالعام لتكوين الأقاليم الاتحادية استنادا الى الشرعية الديمقراطية، ومن خلال عملية الأستفتاء في المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم، اذ يحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم باحدى هاتين الطريقتين :

أ. طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.

ب. طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقليم.

ومن ثم يصادق على طلب سكان المحافظة أوالمحافظات التي تروم تكوين الأقليم.

ويبدى الدستور مرونة سياسية اكثر من قانون ادارة الدولة في تكوين الأقاليم.

ويقوم الاقليم بوضع دستور له، ينظم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الأقليم، من حيث التكوين والأختصاص. اذ يحق للأقاليم ممارسة اختصاصاته ماعدا الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية التي ترد في الدستورالاتحادى، على الا يتعارض ذلك مع الأحكام الواردة فيه، كل ذلك في اطار تجسيد علوية الدستور الاتحادى على دساتير و قوانين الأقاليم.[٦٩]

ويحدد الدستور الأختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، مع تحديد بعض المسائل ضمن مجال الأختصاص المشترك للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، و يبقى للأقاليم الأختصاصات المتبقية. لذلك يمكن تجسيد التنظيم الدستورى لتوزيع الأختصاصات من خلال الاختصاصات الحصرية والمشتركة والمتبقية. ومن هذه الناحية، هناك تشابه مابين الدستور العراقي والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لتوزيع الأختصاصات الدستورية مابين الحكومة الاتحادية والأقاليم، مع وجود اختلاف مابين الدستور العراقى والدساتير الاتحادية لكل من الولايات المتحدة وسويسرا والمانيا، والذي هو اشراك المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة الأختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم الاتحادية في الدولة العراقية على

---

[٦٩] آريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م .س.، ص٧٧. و دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ مواد (١، ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩).

الرغم من ان الدستور العراقي لم يبين، بشكل واضح ودقيق، ملامح هذا التوزيع للأختصاصات بخصوص المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم[٧٠].

ويختص السلطات الاتحادية بالأختصاصات الحصرية الآتية :

١. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات و الأتفاقات الدولية و سياسات الأقتراض والتوقيع عليها وابرامها، و رسم السياسة الأقتصادية والتجارة الخارجية السيادية.

٢. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.

٣. رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وانشاء بنك مركزي وادارته.

٤. تنظيم أمور المقاييس والمكاييل و الأوزان.

٥. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والأقامة وحق اللجوء السياسي.

٦. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

٧. وضع مشروع الموازنة العامة والأستثمارية.

٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق و ضمان تدفق المياه اليه و توزيعها العادل داخل العراق وفق القوانين والأعراف الدولية.

---

[٧٠] . آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة).م. س. ص٧٨ ، و المواد (١٢٠، ١٢١ ف١، ١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٩. الأحصاء و التعداد العام للسكان.

وفيما يتعلق بانشاء القوات المسلحة و الأجهزة الأمنية نص الدستور على أن تتكون من مكونات الشعب العراقي على أساس حماية التوازن العرقي والطائفي في تشكيلات القوات المسلحة و تكون الأختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية و الأقاليم :

١. تنظيم ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم و المحافظات غيرالمنتظمة في اقليم.

٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية و توزيعها.

٣. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم.

٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

٥. رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم.

٦. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٧. رسم سياسة الموارد المائية و تنظميها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون.

٨. رسم السياسات الأستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز معا بما يحقق مصلحة الشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الأستثمار.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها، لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في أقليم، في

حالة الخلاف بينها و بين القوانين الاتحادية. اذ يخالف ذلك قاعدة أولوية لقانون الاتحادي على قوانين الأقليمية التي تقوم عليها الانظمة الاتحادية في الانظمة الاتحادية الدستورية، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري وجمهورية ألمانيا الاتحادية"[71].

السلطة التشريعية الاتحادية
في الدستور العراقى لسنة ٢٠٠٥

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتمارس صلاحياتها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وحسب طبيعة النظام السياسي، و بهذا أخذ الدستور العراقى ينظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية. ولكن ينظم تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص، بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثى الاعضاء، ويدل ذلك على عدم اهتمام المشرع الدستورى بتنظيم مجلس الاتحاد، باعتبار ان الاقاليم لم تتشكل في العراق بعد. هذا اضافة الى عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين المجلس، وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، كمبدأ التمثيل المتساوى للأقاليم في المجلس، وتمتعه بالمركز الدستوري نفسه (المركز القانوني المتساوي لمجلس النواب). بل وجعل الدستور كل ذلك من اختصاص مجلس النواب، اذ يؤدي ذلك الى وجود حالة من عدم المساواة مابين المجلسين، و يشكل حالة عدم التوازن الاتحادي مابين السلطة الاتحادية والأقاليم في الدولة العراقية. ومن جانب

---

[71] . آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ. ص٨٠ . و المواد (١١٠، ٩، ١، ١٢١ ف٥ ، ١١٤، ١١٢ ف٢، ١١٥) من دستور جمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥.

آخر، فان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين هيئة تشريعية (كجزء من السلطة التشريعية) بقانون يخالف مبادئ القانون الدستورى، لأن الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي. وكذلك يساوي الدستور مابين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في التمثيل لهذا المجلس، والذي يعطي المحافظات مركزا قانونيا اقوى من مركز الوحدات الأدارية الذي نص عليه الدستور واعتبرت المحافظة وحدة ادارية وفقا لنظام اللامركزية الادارية، اذ تتمتع بالصلاحيات الادارية والمالية الواسعة. على هذا الأساس يؤجل الدستور تشكيل المجلس الاتحادي الى مابعد نفاذه و سن قانون خاص به من قبل مجلس النواب في الدورة البرلمانية الثانية، لذلك فان مجلس النواب هو الذي يمثل السلطة التشريعية الاتحادية الى ان يتم تشكيل المجلس الآخر[٧٢].

وفي اطار وضع القوانين الاتحادية، يحق لمجلس النواب ان يقدم المقترحات و مشروعات القوانين. اذ يقدم من قبل عشرة من اعضائه أو احدى لجانه المختصة. و يصادق على مشاريع القوانين المقترحة من قبل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بما فيها مشروعي الموازنة العامة للدولة و الموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي. ويحق للمجلس المناقلة بين أبواب الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضا ان يطلب من مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات[٧٣] وكذلك المصادقة على موازنة وافية

---

[٧٢] . آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، ن. م. س. ذ. ص٨٠ . و المواد (١١٠، ٩، ١، ١٢١ فـ٥ ، ١١٤، ١١٢ فـ٢، ١١٥) من دستور جمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥.

[٧٣] .القاضي نبيل عبدالرحمن حيادى، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، المكتبة القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، بغداد.

ومستقله للقضاء والمصادقة على موازنة المجلس ولجانه. كما يمكنه اصدار النظام الداخلي الخاص به، و تشريع قانون خاص يعالج حالة استبدال أعضائه بسبب الوفاة او الأستقالة أو الاقالة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر[٧٤].

٢. تعديل الدستور :

تعترض سبيل وضع اجراءات تغيير النصوص الدستورية مشكلة رئيسية هي مشكلة التوفيق بين حاجتين : الحاجة الى منع التغيير غير المدروس دراسة كافية من جهة، و الحاجة الى السماح باجراء التعديلات المستحسنة والتي تحظى بتأييد شعبى كبير. و تسلم جميع الدساتير بضرورة التغيير، اذ هي تشتمل على اجراءات لتعديل نصوصها، كما تعترف بضرورة الدرس الوافي للتغيير المنوى اجراؤه، وضرورة تمتعه بالتأييد العام، بدليل وجود أصول متعددة تجعل طريقة التعديل أصعب من التشريعات العادية. و تقسم هذه الأصول الى ثلاثة أنواع عامة هي :

١. استعمال مرحلتين منفصلتين لأقتراح التعديلات والتصديق عليها.

٢. ضرورة الحصول على أكثرية غير عادية خلال اجراءات التعديل.

---

[٧٤] ينظر المدة (٥١) و (ف٥) من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق. و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، . ن. م. س. ذ. ص١١٧

٣. ضرورة التصديق على التعديلات بالاستفتاء الشعبي.[٧٥]

هذا بصورة عامة، اما بالنسبة للعراق، قبل الأستفتاء على هذا الدستور اضيفت بعض الأحكام بتعديل الدستور. اذ أضيفت المادة (١٤٢) التي نصت على ان يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الأساسية للشعب العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاو زأربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتعرض هذه التعديلات على مجلس النواب للمصادقة عليها، فاذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، تطرح هذه التعديلات على الشعب للاستفتاء خلال شهرين. أما إذا وافق عليها بأغلبية المصوتين في جميع انحاء البلاد ولم يرفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر فان التعديل يعد نافذا. أما اذا لم يوافق مجلس النواب على التعديلات، أو وافق المجلس، ولم يوافق المصوتين في البلاد، أو اذا وافق المجلس والمصوتون، ولكن رفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، تعد التعديلات غير نافذة وملغاة. علما بان هذه الأحكام الخاصة بالتعديل توقف الأجراءات العادية لتعديل الدستور في المادة (١٢٦) من الدستور بشكل مؤقت، و بعد انتهاء الأستفتاء المذكور سلبا أو ايجابا، فان لمجلس النواب و وفقا للمادة (١٤٢) من الدستور بطلب من خمس

---

[٧٥] . ينظر الفقرة (١) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق، و المادة (٦٠، ٦٢) منها، و المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب، و الفقرة (٢) من المادة (٩١) من دستور، و الفقرة (٤، ٥) من النظام الداخلى لمجلس النواب.

اعضائه اقتراح التعديلات الدستورية، على أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس النواب على التعديل وموافقة الشعب بالأستفتاء العام[٧٦].

٣. تشكيل الحكومة :

ان انتخاب رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى) و اعطاء الثقه للحكومة يدخل ضمن سلطات مجلس النواب. ذلك لأن المجلس ينتخب رئيسا للدولة و نائيبن له، بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين من أعضائه، وكذلك بالاغلبية نفسها في حالة ملء أحد المناصب الشاغره فيه. فيتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، بحيث يحصل المرشح الذي ينال على اكثرية الأصوات في الأقتراح الثاني على منصب رئيس الجمهورية. ثم تتولى رئاسة الدولة تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في المجلس النواب بتشكيل الحكومة. وتبدأ الحكومة عملها وممارسة صلاحياتها بعد موافقة مجلس النواب على الوزراء منفردين، والمنهج الوزارى بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[٧٧] الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

يمكن لمجلس النواب مساءلة رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وأي مسؤول آخر، في السلطة التنفيذية، وهي تتضمن توجيه

---

[٧٦] .ينظرالمادة (١٢٦، ١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) . و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١١٨.

[٧٧] ينظر بند (أ، د) من الفقرة (٢) من المادة (١٢٨) و المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق و الفقرة (١، ٤)من المادة(٧٦) من نفس الدستور. و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١١٨.

الأسئلة وطرح موضوع الأستيضاح منهم بدعوتهم للحضور أمام المجلس والأجابة، وحق المجلس في استجوابهم، و سحب الثقة من أي وزير أو جميع الوزراء أو رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه -- كذلك اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، لعدم الكفاءة أو النزاهه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه -- و يعد الوزير مستقيلا عند سحب الثقة منه. كما وتعد الوزارة بأكمالها مستقيلة عند سحب الثقة من رئيس الوزراء.

٤. مساءلة رئيس الجمهورية (رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة) بطلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، و كذلك اعفاءه من منصبه عند ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحنث باليمين الدستورية، أو انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى[٧٨].

٥. المصادقة على المعاهدات و الأتفاقيات الدولية من خلال قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضائه.

٦. الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على أقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

٧. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطواريء بأغلبية ثلثي أعضائه، على ان يعرض رئيس الوزراء الاجراءات المتخذة عند اعلان هذه الحالات على المجلس.

٨. يقوم رئيس مجلس النواب بواجبات رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب لرئيس الجمهورية.

---

[٧٨] . ينظر الفقرة (٧) من المادة (٦١) و الفقرة (٦، ٨) من المادة نفسها. و آريان محمدعلي. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ. ص١١٩.

١٠. تحديد الاجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة.

١١. تحديد كيفية انتخاب مجالس المحافظات والصلاحيات الخاصة بها.

١٢. حل الهيئة العليا لأجتثاث البعث بعد انتهاء مهمتها بالأغلبية المطلقة.

١٣. حل هيئة دعاوى الملكية العقارية بأغلبية ثلثي أعضائه[٧٩].

بناء على ذلك يتمتع مجلس النواب بصلاحيات هامة وكثيرة. و يرجح الدستور كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، و التي تتخطى المركز الدستورى للبرلمانات في النظام السياسي البرلمانى الذي نص عليه الدستور في مادته الأولى وتقترب من نظام المجلس. ومنها يمارس مجلس النواب صلاحياته في تشكيل الحكومة بوجود قواعد المسؤلية السياسية التي تصل الى سحب الثقة من الوزارة باكملها علما انه لا يمكن المساس بمركزه الدستورى، اذ لا يحق للسلطة التنفيذية حل مجلس النواب، لأن سلطة الموافقة على حله تعود لمجلس النواب نفسه، وهذا ما يخالف قواعد النظام البرلماني. اضافة الى ذلك، ان وجود مجلس الرئاسة بهذه الصيغة الدستورية، من حيث التكوين والأختصاص، و فيما يتعلق باختصاصه التشريعي الذي يعطيه حق الاعتراض التوفيقي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب. يعطي الى حد ما بعض ملامح النظام الرئاسي على النظام السياسي العراقي.

ودلك بالرغم من وجود ترابط وتيق مابين تشكيل مجلس الرئاسة، ومسألة التوافق السياسي بين المكونات الرئيسية للشعب العراقي الذي من

---

[٧٩] ينظر، الفقرة (٤)، (٥)، (٩) من المادة(٦١) والفقرة (٤) من المادة (٧٥) و الفقرة (٤) من المادة (١٣٢) و فقرة (٢) من المادة (١٣٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١٢٠.

الممكن ان يتحقق وراءه نوع من مشاركة الأقليم في ممارسة السلطة السياسية على مستوى الدولة الاتحادية، وخاصة في بداية تكوين هذه الدولة و بناء مؤسساتها الدستورية. ولكن لا يمكن لهذا المجلس ان يقوم بالمهام والأختصاصات التي يمارسها مجلس الاتحاد، لتجسيد النظام الاتحادي، على الرغم من كون كل مايتعلق بتكوين المجلس و اختصاصاته غير واضح المعالم، لأنه متوقف على ارادة الكتل السياسية داخل مجلس النواب.

وينطبق كل ذلك على طبيعة النظام السياسي العراقي، وتحديد العلاقة مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في قانون ادارة الدولة، في الفترة الثانية من المرحلة الأنتقالية، الا فيما يتعلق بنقطة جوهرية في القانون، وهي عدم النص على صلاحية حل الجمعية الوطنية من قبل الحكومة، وهذا ما يرجح كفة السلطة التشريعية، اذ يعود ذلك الى أهداف ومهام العملية السياسية في الفترة الأنتقالية التي مر بها العراق، والحاجة الى مؤسسات شبه مستقرة. بالأضافة الى ذلك تمارس الجمعية الوطنية بموجب قانون ادارة الدولة صلاحيات تأسيسية اضافة الى كونها جمعية تشريعية، و هذا ما يتطلب نوعا من الأستقرار السياسي[٨٠].

---

[٨٠] . الفقرة (١) من المادة (٦٤) و الفقرة (٥) من المادة (١٣٨) من دستور الجمهورية العراقية لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١٣٠.

السلطة التنفيذية الاتحادية

وفقا لاحكام الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

وتتناول هذه الفقرة كل من رئاسة الدولة و مجلس الوزراء كلا على حدة:

أولا / مجلس رئاسة الدولة :

يتولى مجلس رئاسة الدولة رئاسة الدورة البرلمانية الأولى، ويحل محل رئيس الجمهورية والذي يمثل سيادة الدولة، ويعمل لأجل الحفاظ على سيادة واستقلال العراق و وحدة وسلامة أراضيه، وفقا لأحكام الدستور، ويتكون المجلس من الرئيس و نائبين له ينتخبون من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وبقائمة واحدة، ولمجلس النواب اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة. كما و يمكن اعفاء أعضاء المجلس من مناصبهم بالاغلبية المطلقة، لعدد اعضاء مجلس النواب، وبعد ادانتهم من قبل المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية :

أ. الحنث اليمين الدستورية.

ب. انتهاك الدستور.

ج. الخيانة العظمى[٨١].

---

[٨١] ينظر الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق، و التي بموجبها يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما وردت في الدستور في الدورة البرلمانية الأولى.و المادة (٦٧) و بند (ب، ج) من الفقرة (٢) من المادة (١٣) من دستورجمهورية العراق. و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١٤٥.

وعند خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب، بثلثي أعضائه بديلا عنه و تكون مدة رئاسة الرئيس و نائبيه أربع سنوات، و في الوقت نفسه تعد هذه المدة فترة انتهاء مجلس الرئاسة بهذه التشكيلة الدستورية، واحلال رئيس الجمهورية مكانه بعد انتهاء الدورة البرلمانية الأولى. و يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب على ان يكون :

١. قد اتم الأربعين سنة من عمره.

٢. متمتعا بالسمعة الحسنة والنزاهة والأستقامة.

٣. قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوط النظام السابق بعشر سنوات اذا كان عضوا فيه.

٤. ألا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١ أوعمليات الانفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي[٨٢]

ويلاحظ ان المشرع الدستوري، سواء بالنسبة لقانون ادارة الدولة أم هذا الدستور، لم يشترط توفر مؤهلٍ دراسي عالي لعضو مجلس الرئاسة، رغم دوره الكبيرفي الحياة السياسية العراقية. اذ كان الأولى بالمشرع تحديد حد أدنى للمؤهل الدراسي. ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع، ويجوز لأي عضو انابة أحد العضوين الآخرين مكانه. ومن أهم اختصاصات مجلس الرئاسة هو حق الاعتراض التوفيقي، للقوانين والقرارات الصادرة عن مجلس النواب، اذ ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة، للموافقة عليها واصدارها خلال عشرة ايام، من تأريخ

---

[٨٢] ينظر بند (د)من الفقرة (٢) من المادة (١٣٨) و الفقرة (١) من المادة (٧٩) و الفقرة (٢) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

وصولها اليه باستثناء ماورد في المادتين (١١٨، ١١٩) من الدستور المتعلقتين بتكوين الأقاليم. ولكن هذا الحق محدد كما يأتي :

أ. اذا لم يوافق المجلس على القانون أو القرار خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله اليه يعاد الى مجلس النواب لأعادة النظر فيه والتصويت عليه، ثم يرسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقه عليه.

ب. اذا لم يوافق المجلس ثانية على القانون أو القرار خلال عشرة أيام من تأريخ وصوله اليه، يعاد الى مجلس النواب، الذي اذا أقره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، حينئذ لا يجوز لمجلس الرئاسة الاعتراض عليه و يعد مصادقا عليه[٨٣].

وعليه يمكن لمجلس الرئاسة تعطيل القانون أو القرار، لا سيما وان الحصول على أغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضاء مجلس النواب ليس أمرا يسيرا. وهنا تكمن أهمية هذا المجلس ودوره في العملية التشريعية، الا ان حق مجلس الرئاسة، بالاعتراض على القوانين و القرارات التي يصدرها مجلس النواب، لا يشمل القوانين المتعلقة بتكوين الأقاليم الاتحادية، وذلك على اعتبار ان تكوين الاقاليم الاتحادية حق يتوقف على ارادة أهالي المحافظة أو المحافظات المعنية. ولكن ارتباطا بعدم وجود توافق وطني حول تطبيق النظام الاتحادي في العراق، طالما ان مجلس الرئاسة يؤدى دورا هاما في العملية التشريعية بصورة توافقية مابين الكتل السياسية ذات الأغلبية في مجلس النواب، لذلك من الضروري اشتراط موافقته على تشكيل الاقاليم

---

[٨٣] . ينظر الفقرة (٤) من المادة (١٣٨) و بند (أ، ب، ج) من الفقرة (٥) من المادة نفسها من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) ، م. س. ذ، ص١٤٧.

داخل الدولة العراقية. و يقتصر حق الاعتراض على مجلس الرئاسة الذي يوجد في الدورة البرلمانية الأولى فقط من تطبيق هذا الدستور، ثم تعاد الأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد ذلك، و ليس للرئيس حينئذ حق الاعتراض.

ومن اختصاصات مجلس الرئاسة في ممارسة صلاحيات رئيس الجمهوربة المنصوص عليها في الدستور، ما يأتي[٨٤]:

١. اصدار المراسيم الجمهورية.

٢. اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس الوزراء بأستثناء ما يتعلق بالحق العام، و المحكومين بارتكاب الجرائم الدولية و الارهاب و الفساد المالي والأداري.

٣. المصادقة على احكام الأعدام الصادرة من المحاكم المختصة بعد اكتسابها الدرجة القطعية.

٤. المصادقة على المعاهدات والأتفاقيات الدولية التي وافق عليها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تأريخ تسلمها[٨٥].

٥. القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية و الاحتفالية.

---

[٨٤] تنص الفقرة (٢) من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) انه (يصادق رئيس الجمهورية و يصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تأريخ تسلمها).

[٨٥] ينظر الفقرة (٦) من المادة (١٣٨) و الفقرات (١، ٢، ٤، ٧، ٨، ٩) من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م. س. ذ، ص١٤٧،

٦. دعوة مجلس النواب المنتخب الى الانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوما من تأريخ المصادقة على الانتخابات.

٧. تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الوزارة، و عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف تشكيل الوزارة خلال ثلاثين يوما من تأريخ التكليف يكلف مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما. وكذلك في حالة نيل الوزارة ثقة مجلس النواب يتولى مجلس الرئاسة تكليف مرشح آخر، لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوما.

٨. يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب، لأي سبب كان، ويقوم بتكليف مرشح آخر خلال خمسةعشر يوما لتأليف الوزارة.

٩. منح الأوسمة والنياشين بتوصية من مجلس الوزراء وفقا للقانون.

١٠. قبول أوراق اعتماد السفراء.

١١. دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، على ان يكون الاجتماع مقتصرا على الموضوعات التي أوجبت اليها الدعوة، و كذلك طلب تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب.

١٢. الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

١٣. الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء لحل مجلس النواب.

١٤. الطلب المشترك مع رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب لأعلان الحرب وحالة الطوارىء.

١٥. تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب.

١٦. اقتراح تعديل الدستور مع مجلس الوزراء مجتمعين.

١٧. المصادقة على تعديل الدستور خلال سبعة أيام، و يعد الدستور مصادقا بعد انتهاء هذه المدة في حالة عدم تصديقه عليه.

١٨. ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور[٨٦].

ان مجلس الرئاسة في ظل أحكام هذا الدستور يتمتع بصلاحيات هامة خاصة، فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي تكمن في حقه في الاعتراض التوقيفي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب. علما بأن وجود هذا الحق مرهون ببقاء مجلس الرئاسة، لأن رئيس الجمهورية لا يتمتع بهذا الحق بعد الدورة البرلمانية الأولى.

ثانيا / مجلس الوزراء :

يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة الأولى) بتشكيل مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من تأريخ التكليف. و بعد اعداد قائمة أعضاء وزاراته والمنهاج الوزارى (البرنامج السياسي للحكومة) تعرض على مجلس النواب و تنال التشكيلة الوزارية ثقة مجلس النواب. اذا نال جميع الوزراء المرشحين الموافقة بشكل منفرد، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة لعدد مجلس النواب. وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة أو اخفاق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة خلال المدة اعلاه، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوما. ويشترط في المرشح لرئاسة الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، أن يكون حائزا على الشهادة

---

[٨٦] ينظر الفقرات (١، ٢، ٥) من المادة (٧٦) و المادة (٨١) و الفقرتين (٥، ٦) من المادة (٧٣) والمادة (٥٨) و قسم (١) من بند(ب) من فقرة (٨)من المادة (٦١) و فقرة (١) من المادة (٦٤) و بند (أ) فقرة (٩) من المادة (٦١)، فقرة (١)من المادة (٦٠)، و فقرة (١) من المادة (١٢٦) و فقرة (١٠) من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

الجامعيـة أو مـا يعادلها واتم الخامـسة و الـثلاثين مـن عمـره، و يـشترط في الوزير مايشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، أي أن يكون حـائزا علـى الـشهادة الجامعيـة أو مـا يعادلهـا. ويكـون لـرئيس الـوزراء نائبـان في الـدورة البرلمانيـة الأولى[٨٧].

وعلـى غـرار الأنظمـة البرلمانيـة أخـذ الدسـتورالعراقى بالنظـام الـسياسي البرلمانى، لذلك فان رئيس الوزراء يتمتع بالسلطة الفعلية ويكون مسؤولا، مع أعضاء وزارته، امـام مجلس النـواب مـسؤلية تـضامنيـة وشخـصية وفقـا لقواعـد المسؤولية الـسياسية في النظـام البرلمـانى، اذ يعـد المـسؤول التنفيـذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، و القائـد العـام للقـوات المـسلحة، و يقـوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعات المجلس، و له الحق في اقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب، كمـا ويـضع مجلس الـوزراء نظامـه الـداخلي وفقـا للمبادئ التي تحقق المشاركة في اتخاذ القـرار وتوضـيح المـسؤليات والمـساهمة في التنفيذ داخل المجلس و تـشكيل حكومـة وحـدة وطنيـة، والأخـذ بمبـدا التمثيـل العـادل، للمكونـات العراقيـة بنـاء علـى الأسـتحقاق الأنتخـابى الوطني[٨٨]. و يقصد بذلك بلورة التوافق السياسي وتوسيع دائرة الاشتراك في العمليـة الـسياسية، الـذي يهـدف، مـن أحـد جوانبـه، الى تحقيـق التـوازن الاتحادي ومشاركة الأقاليم في تكوين مجلس الوزراء، وكيفية اتخاذ القرارات

---

[٨٧] ينظـر الفقـرتين (٢، ٣) مـن المـادة (٧٦) و المـادة (٧٧) والمـادة (١٣٩) مـن دسـتور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). وآريان محمد على. الدستور الفـدرالي(دراسـة ومقارنـة)، م. س. ذ. ص١٤٩

[٨٨] ينظر المادة (٧٨، ٨٣، ٨٥) و آريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، ، م. س. ذ. ص١٥٠ و الفقرة (١) من نص بيان رئاسة الجمهورية في ٢/ ٢٠٠٦/٤ .

فيه. اضافة الى صلاحياته باعتباره المسؤول التنفيذى المباشر، والقائد العام للقوات المسلحة وحقه في اختيار الوزراء أو اقالتهم بموافقة مجلس النواب، ويتمتع رئيس الوزراء بالأختصاصات الدستورية الآتية :

١. دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، وله ايضا طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لايزيد عن ثلاثين يوما.

٢. الطلب بالأشتراك مع رئيس الجمهورية (او مجلس الرئاسة في الدورة الأولى) من مجلس النواب، للأعلان عن الحرب أو حالة الطواريء.

٣. يخول رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد، خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ وذلك بقانون يصدره مجلس النواب.

٤. تقديم طلب و بموافقة رئيس الجمهورية(مجلس الرئاسة في الدورة الأولى)، لحل مجلس النواب.

٥. تقديم توصية الى رئيس الجمهورية لأصدار العفو الخاص، ومنح الاوسمة والنياشين. لذلك فان رئيس مجلس الوزراء هوالمسؤول الأول في الدولة من الناحية الفعلية و يتمتع باختصاصات دستورية واسعة و هذا هو الشأن في الدول ذات النظام السياسي البرلماني.

صلاحيات مجلس الوزراء :

١. تخطيط و تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة، والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

٢. تخطيط مشروعات القوانين.

٣. اصدار الأنظمة و التعليمات و القرارات بهدف تنفيذ القوانين.

٤. اعداد مشروع الموازنة العامة، والحساب الختامي وخطط التنمية.

٥. تقديم التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات و السفراء و أصحاب الدرجات الخاصة، و رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، و رئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

٦. التفاوض بشأن المعاهدات الدولية و التوقيع عليها أو من يخوله. أما فيما يتعلق بتسيير الشؤون الأجتماعية و الثقافية و والأنمائية فيتم تأسيس مكاتب للأقاليم و المحافظات في السفارات و البعثات الدبلوماسية للدولة العراقية. اذ لا يوجد مثل هذه المكاتب في الأنظمة الدستورية الاتحادية الأخرى. و لكن بموجب القانون الأساسي الألماني و الدستور السويسري يحق للمقاطعات أن تبرم المعاهدات الدولية ضمن نطاق صلاحياتها الدستورية، في الحدود التي رسمها الدستور الاتحادي، بشرط ان لاتتقاطع مع مصالح المقاطعات الأخرى و المصلحة العليا للدولة الاتحادية[٨٩].

٧. لمجلس الوزراء، بالأشتراك مع رئيس الجمهورية، اقتراح تعديل الدستور. ونلاحظ ان اختصاصات مجلس الوزراء العراقي تتشابه الى حد ما

---

[٨٩] ينظر المادة (٨٠) و الفقرة (٤) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). وآريان محمد على، الدستور الفدرالي(دراسة ومقارنة)، م. س. ذ، ص١٥١.

مـع اختـصاصات مجـالس الـوزراء في غالبيـة الـدول ذات النظـام الـسياسي البرلماني.

و فيما يتعلق بالأدارة الاتحادية،أخذ الدستور العراقي بالنظام المختلط في تنفيـذ القـوانين الاتحاديـة. اذ تنـشأ ادارات اتحاديـة لتنفيـذ القـوانين الاتحاديـة المتعلقـة، بتنظـيم المـسائل الـتي تـدخل ضـمن الأختـصاصات الحصرية للحكومة الاتحاديـة، بأستثناء ادارة الـنفط والغـاز المـستخرج مـن الحقـول الحاليـة، الـتي تقـوم الحكومـة الاتحاديـة بادارتهـا، مـع حكومـات الأقـاليم والمحافظـات المنتجـة، أي ان تكـون هنـاك دوائـر مـشتركة اتحاديـة اقليمية لأدارة هذا المرفق ومن الحقول الحالية، وفي هذا الاطـار تكون ادارة الـنفط و الغـاز المـستخرج في المـستقبل مـن الحقـول بيـد حكومـات الأقـاليم والمحافظات المنتجة، ولم يـبين الدسـتور مـدى صـلاحية حكومـات الأقـاليم والمحافظات المنتجة في ادارتها ومدى صلاحية الحكومة الاتحادية في الأشراف والرقابة عليها.و كذلك تدار الثروات الوطنية الأخرى، ومنها الآثار والمواقع الأثريـة والتراثيـة والمخطوطـات والمـسكوكات مـن قبـل الحكومـة الاتحاديـة، بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات، والتي تختص الـسلطة الاتحاديـة بتنظيمها. أما فيما يتعلق بادارة المرافق الأخرى الـتي تـسير وفقـا للقـوانين الاتحادية المتعلقة بتنظيم المسائل تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة مـابين الحكومـة الاتحاديـة و الأقـاليم و المحافظـات الـتي لم تنـتظم في اقلـيم مـن خـلال الادارة الأقليميـة، و تتمتـع حكومـات الأقـاليم بـصلاحية تعـديل تطبيـق هـذه القـوانين الاتحاديـة، أمـا اذا كانـت هنـاك قـوانين اقليميـة تتعارض مع هذه القوانين الاتحادية فتكون الأولوية فيها للقانون الأقليمي،

والتي تخالف قاعدة الاولوية للقانون الاتحادي، على القوانين الأقليمية في الأنظمة الاتحادية الدستورية[90].

وفي اطار الهيئات المستقلة، نص الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، وكذلك المشاركة في البعثات و الزمالات الدراسية، والوفود و المؤتمرات الأقليمية و الدولية، وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ويأتي تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي، لتنظيم سير الادارة الاتحادية، و ضمان مشاركة الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في اقليم فيها، كمحاولة من المشرع الدستورى لسد ثغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الاتحادية، وينص الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي تتكون من خبراء و ممثلى الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات للقيام بالواجبات الآتية :

١. التحقيق من عدالة توزيع المنح و المساعدات و القروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة.

٢. التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية و اقتسامها.

٣. ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقا للنسب المقررة[91]. ان الدستور لم

---

[90] ينظر المادة (١١٢) و الفقرة (٢) من المادة (١٢١) و المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م.س. ذ،ص١٥٢.

ينظم بصورة واضحة و دقيقة كل ما يدخل ضمن مالية الدولة الاتحادية وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها، سواء كان وفقا للنسب المقررة التي جاء بها الدستور السويسري، أم حسب نوعية الموارد كما نظمها القانون الأساسي الألماني، لذلك نص الدستور على تنظيم هذه الهيئة بقانون، لكي تكون هي الجهة المختصة بها.

ومن أوجه النقص اعطاء الدستور العراقي صلاحية تنفيذ بعض القوانين الاتحادية للأقاليم التي لم تنظم كأقاليم و السؤال هو كيفية اشراف و رقابة الحكومة الاتحادية على سير تنفيذ هذه القوانين. اذ يعد ذلك نقصا في الدستور، وفي تنظيم الأدارة الاتحادية، كما هو معمول به في كل من دستور الاتحاد السويسري، والقانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، كذلك لم ينص الدستور العراقي بصورة واضحة على امكانية تنفيذ الأقاليم القوانين الاتحادية، كما نص على ذلك الدستور السويسري والقانون الأساسي الألماني، وهذا ما يضيف نقطة أخرى حول غموض التنظيم القانوني للأدارة الاتحادية، وكيفية تنفيذ القوانين الاتحادية في العراق.

---

[٩١] ينظر المادة (١٠٥) و المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

السلطة القضائية الاتحادية
وفقا لأحكام دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

على الرغم من ان احكام هذا الدستور لم تغير كثيرا، من النظام القانوني للسلطة القضائية الاتحادية (وان لم يكتمل بعد) الذي جاء به قانون ادارة الدولة، والقوانين المعنية الأخرى، منها الأوامر الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة وقانون المحكمة الاتحادية العليا، الا ان الدستور جاء بأحكام جديدة في الاطار المتعلق باستقلالية السلطة القضائية، وكيفية تكوين، واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

أولا / الأحكام التي تتعلق بمبدأ استقلالية القضاء

يؤكد الدستور على استقلالية السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، اذ تصدر الاحكام القضائية وفقا للقوانين المنظمه لها، ويكون القضاة مستقلون، و يخضعون للقانون فقط، ولا يجوز التدخل من قبل أية سلطة في شؤون القضاء و العدالة[٩٢].

هذا اضافة الى منع القاضي وأعضاء الادعاء العام من الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة التشريعية أو التنفيذية، أو أي عمل آخر.

كما ويحظر الدستور عليهم الأنتماء الى أي حزب، أو منظمة سياسية، أو القيام بأي نشاط سياسي.

---

[٩٢] ينظر المادة (٨٧، ٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي. الدستور الفدرالي(دراسة ومقارنة)، م. س. ذ، ص١٨٣.

ولايمكن عزلهم الا بالطرق التي يحددها القانون، وفي الحالات المحددة بالقانون، يعطي الدستور مجلس القضاء الأعلى ادارة الجهاز القضائي الاتحادي، الذي يمارس صلاحياته في :

١. ادارة شؤون القضاء والأشراف على القضاء الاتحادي.

٢. ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية و رئيس الادعاء العام و رئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.

٣. اقتراح مشروع ميزانية السلطة القضائية الاتحادية وطرحه على مجلس النواب للمصادقه عليه.

ثانيا/ الاحكام التي تتعلق بتكوين واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا :

عد الدستور المحكمة الاتحادية العليا هيئة مستقلة ماليا واداريا، وهي تتكون من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الاسلامي والقانون، يحدد عددهم وكيفية اختيارهم وعمل المحكمة بقانون، يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه[٩٣]، ان الفئات الأخرى من بين تشكيل المحكمة من خبراء الفقه الأسلامي، وفقهاء القانون، هم من غير القضاة وهذا ما يخالف اعتبار المحكمة هيئة قضائية. ان وجود خبراء الفقه الأسلامي ضروري، في بعض الأحيان، لتفسير بعض النصوص الدستورية أو القانونية، لاسيما وان الفقرة (١) من المادة (٢) من الدستور نصت على ان ((الأسلام دين الدولة

---

[٩٣] ينظر المواد (٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٧، ٩٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. و أريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ.ص١٨٤

الرسمي وهو مصدر أساس للتشريع ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الأسلام)) وفي الوقت نفسه ان وجودهم كأعضاء في المحكمة سيشكل عبئاعلى المحكمة عندما تنظر في المنازعات غيرالمتعلقة بدستورية القوانين، وتفسير الدستور، فالمنازعات القضائية البحتة التي تتعلق بتنازع الأختصاص بين السلطات العامة، أو بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والأدارات الأخرى، أوتلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة ضد رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. لذلك من الأفضل ان يكون وجودهم ليس بصفة أعضاء في المحكمة، وانما بصفة استشارية، أي بامكان المحكمة الأستئناس بهم عند الحاجة لرأي آخر، في بعض الأمور الشرعية والقانونية، وتختص المحكمة الاتحادية العليا بممارسة الصلاحيات الآتية :

١. الرقابة على دستورية القوانين و الأنظمة النافذة.

٢. تفسير الدستور.

٣. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات و الأنظمة والتعليمات والأجراءات الصادرة عن الحكومة الاتحادية.

٤. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والأدارات المحلية.

٥. الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين الأقاليم والمحافظات.

٦. الفصل في الأتهامات الموجهة ضد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء و الوزراء.

٧. المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب.

٨. الفصل في تنازع الأختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم أوالمحافظات غيرالمنتظمة في اقليم.

٩. الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

وعلى هذا الاساس، و على الرغم من وجود صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون المحكمة، والذي لم يتغير ولم يصدر قانون جديد لتنظيمها، بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم للحفاظ على علوية الدستور الاتحادى، الا ان الدستور العراقي الجديد، من خلال قراءة الصلاحيات المبينة اعلاه، لم يحتوِ على صلاحية المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها حكومات الأقاليم (المقصود هنا بالنسبة للدستور الاتحادي)، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الرقابة الدستورية في الدول الاتحادية، اذ يجب أن يشمل القوانين الأقليمية والاتحادية، اضافة الى ذلك، لم ينص الدستور على اصدار قانون اتحادي يحدد الاطار القانوني للأختصاص الأستئنا في للمحكمة الاتحادية العليا، وان نص قانون المحكمة على ذلك ولكن لم يصدر أي قانون بهذا الخصوص[٩٤].

وفي اطار صلاحيات المحكمة، من الممكن اعطاء الصلاحيات التي تتعلق بشرعية الأنظمة والقرارات الادارية، وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للأنتخابات، لمحكمة القضاء الاداري، وتوسيع صلاحياتها في هذا المجال، بالأضافة الى انشاء محكمة ادارية عليا لمراجعة قرارات محكمة القضاء الأداري.

---

[٩٤] ينظر المادة (٩٣) من دستورجمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) و أريان محمدعلى، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٨٥.


الخاتمة

من خلال دراستنا للدساتير الفدرالية، في كل من الاتحاد السويسري ومقارنته بالنظام الاتحادي في العراق، من خلال دراسة أحكام كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الأنتقالية لسنة ٢٠٠٤ و بصورة أكثر تفصيلية الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥تم التوصل الى النتائج الآتية:

الأستنتاجات :

١. ليس هناك طريقة محدده لكتابة الدستور الفدرالي، بل هناك مساهمة للدول والأقاليم المكونة للدولة الاتحادية في العملية الدستورية، حتى ولو اختلفت هذه المشاركة من دولة اتحادية لأخرى. وسواء من حيث المشاركة في تكوين السلطة المؤسسة للدستور الفدرالي، وحرية أطرافها للمصادقة عليه. لا سيما، وانه قبل وجود العملية الدستورية هناك عملية سياسية تكون اما بالوصول الى اتفاق سياسي مابين الأقاليم المكونة للاتحاد، أو ابرام المعاهدة مابين الدول الراغبة في الاتحاد.

٢. ضرورة توفر الرغبة والوعي في الاتحاد للمصالح المتبادلة التي يحصل عليها الجميع وضمانها سيساعد على اقامة الاتحاد.

٣. تأسيس الاتحاد يكون على أساس دستوري وبارادة سياسية حرة لدى الأطراف.

٤. عدم تشكيل مجلس الاتحاد في العراق يضع خلل في ثنائية المجالس التشريعية التي تضمن مشاركة الأقاليم في ممارسة السلطة السياسية، رغم أن هناك محاولات تبذل المشرع العراقي لسد هذه الثغرة الدستورية من خلال :

أ. تكوين مجلس الرئاسة، الذي يتمتع بصلاحيات هامة.

ب. تكوين الهيئات لضمان حقوق الأقاليم في ادارة المؤسسات الاتحادية ومراقبة الواردات الاتحادية.

ج. تأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية. لكن هذا كله لن يرتقى الى مستوى أهمية مجلس الاتحاد في الحفاظ على النظام الاتحادى وحقوق الأقاليم.

٥. هناك قاعدة اشتراك الأقاليم بصفة مجتمعة في عملية التعديل الدستوري الاتحادي الأمر الذي يؤكد صفة الجمود التي من المفروض ان تتسم بها الدساتير الفدرالية والتي تحقق بدورها انتفاء الخوف لدى الأقاليم من ان تؤدي عملية التعديل الى الانتقاص من اختصاصاتها الدستورية بموجب قاعدة توزيع الاختصاصات في الدستور الفدرالي، وذلك من خلال الحفاظ على استقلالها الدستوري، ومشاركة الأقاليم في العملية السياسية على مستوى الدولة الاتحادية. وعلى الرغم من وجود نص، سواء في قانون ادارة الدولة أو الدستورى العراقي، يحظر الانتقاص من صلاحيات الاقاليم الدستورية، الا انهما اغفلا مسألة مشاركة الأقاليم في عملية التعديل الدستورى الاتحادي.

٦. أخذ كل من قانون ادارة الدولة والدستور العراقي بنظام الادارة اللامركزية، سواء على مستوى الأقاليم أم على مستوى الحكومة الاتحادية، و تعد (المحافظة) وحدة ادارية تعمل وفقا لنظام اللامركزية الادارية، وتتمتع بالأستقلال المالي والأداري المثبت في الدستور، ولكن عند التعمق في دراسة المركز القانوني للأقاليم يتبين لنا تمتع المحافظة بمركز قانونى أقوى من كونها مجرد وحدة ادارية وفقا للنظام الادارى اللامركزي، اذ تشارك الأقاليم في كثيرمن الصلاحيات القانونية.

الإستنتاجات و التوصيات :

١. ضرورة تثبيت قاعدة مشاركة الأقاليم في عملية تعديل الدستورالعراقي، بصورة مباشرة من خلال البرلمان أو السكان في الأقاليم. أو بصورة غير مباشرة من خلال البرلمان الاتحادي (مجلسي النواب والأقاليم).

٢. بناء النظام الاتحادي على الأسس الجغرافية والقومية. و ذلك لأنهاء الاضطهاد القومى للاكراد من جهة، واستجابة لواقعية التكوين القومي في العراق من جهة اخرى. و ابقاء بغداد عاصمة ومركزاً للأقاليم.

٣. الغاء تنظيم المركز القانوني للمحافظات لأن هذا يؤدي الى طلب كل محافظة من المحافظات (١٨) الثمانية عشر في العراق اعتبارها محافظة مساوية للأقليم في الحقوق و الواجبات، وهذا يؤدي بدوره الى عدم الاستقرار والفوضى في النهاية.

٤. اعطاء الصلاحيات للأقاليم في ابرام المعاهدات والأتفاقيات الدولية مع أقاليم اخرى، بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية.

٥. تشكيل مجلس الاتحاد(مجلس الأقاليم) في البرلمان الاتحادي، وفقا للقواعد والمبادئ العامة في الأنظمة الدستورية الاتحادية.



أ. الكتب باللغة العربية:

١. عصام العطية، القانون الدولى العام، الطبعة السادسة، بغداد، ٢٠٠٦، شركة العاتك للطباعة و النشر.

٢. الدكتور محمد الطاهر محمد، القضية الكردية وحق تقرير المصير، مكتبة مدبولى، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، القاهرة.

٣. اريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستر جامعة بغداد، غير مطبوعة، سنة ٢٠٠٧.

٤. د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والاقليمية (دراسة نظرية مقارنة) مؤسسة موكريانى للطباعة و النشر، اربيل ٢٠٠١.

٥. الدكتور حسن نافعة ، معجم النظم السياسيةو الليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت، سنة ٢٠٠٠.

٦. الدكتور عبدالغني بسيونى عبدالله، الانظمة السياسية، دار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٤.

٧. دكتور احسان حميد المغربى، الدكتور كطران زغيرنعمة، الدكتور رعد ناجى الجدة، النظرية العامة في القانون الدستورى و النظام الدستورى في العراق، جامعة بغداد، وزارة التعليم العالى و البحث العلمي، كلية القانون، ١٩٩٠.

٨. الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية و امكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية أربيل، مؤسسة موكريانى للطباعة و النشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠.

٩. د محمد هماوندى، الفدرالية و الديمقراطية للعراق، دارئاراس للطباعة والنشر، أربيل ٢٠٠٢.

١٠. الدكتورمحمد كامل ليلة - النظم السياسية - الدولة والحكومة – دارالنهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩.

١١. القاضى نبيل عبدالرحمن حيادى، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، المكتبة القانونية ، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، بغداد.

١٢. د. واحد عومەر محێدين، دانوستانەكانى بزوتنەوەى رزگاريخوازى نەتەوەيى كوردو حكومەتەكانى عێراق (١٩٢١ ـ ١٩٦٨)

ب ـ الدساتير:

١٣ دستور الاتحاد السويسري،المعمول به منذ ٢٠٠٠، طبعه الكتلة الخضراء في برلمان كردستان، أربيل ١٠/١٠/ ٢٠٠٣.

١٤ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١٥ دستور العراق المؤقت صادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨.

١٦ دستور الحكم الذاتي لمنطقة كردستا ن المرقم ٣٣ لسنة ١٩٧٤.

ج. الكتب باللغة الفارسية :

١٧. فرانتس نويمان (ازادى، قدرت وقانون) ترجمه عزت الله فولاندوند – چاپ أول١٣٧٣ شمسى ، ص٢٩٨ –٣٢١ چاپ خوارزمى.

١٨. ديويد مكداول، تأريخ معاصر كرد، مترجم ابراهيم يونسى، چاپ أول ١٣٨٠، انتشارات پاينذ.

ء. الكتب بالغة الألمانية :

dtv. Jahrbuch 2005 DER SPIEGEL Hamburg u. München 2005 S.486 f

الذي ساعدني في الترجمة مشكوراً: الأستاذ جعفر.. رئيس مكتب الفكر والوعي في الأتحاد الوطني الكردستاني.

هـ. البحوث و المقالات المنشورة على مواقع شبكة الأنترنيت مثل :

١٩. الأوراق الفدرالية، ورقة رقم (٤)، جانجى ٧ نوفمبر ١٧٨٧، مينسوتا، مكتبة حقوق الانسان، ترجمة عمران أبوحجلة، دارالفارس للنشر و التوزيع ١٩٩٦.

www.umn.edu/humanrts/arba/fp4.html.

٢٠. د. منذر الفضل، صيغة الفدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة العراقية، سنة ١٩٩٩ انترنيت / www. Zaqora.4t. com.

٢١. على الشمرى (الفدرالية...ونظم الاتحاد الفدرالي)مجلة النبأ عدد٥٩ (www. Annabaa.org / naba-59 fidralia.htm)

٢٢. محمد عيسى (الفدرالية نماذج و خصوصيات) مجلة النبأ عدد ٧٠ لسنة ٢٠٠٤، انترنيت

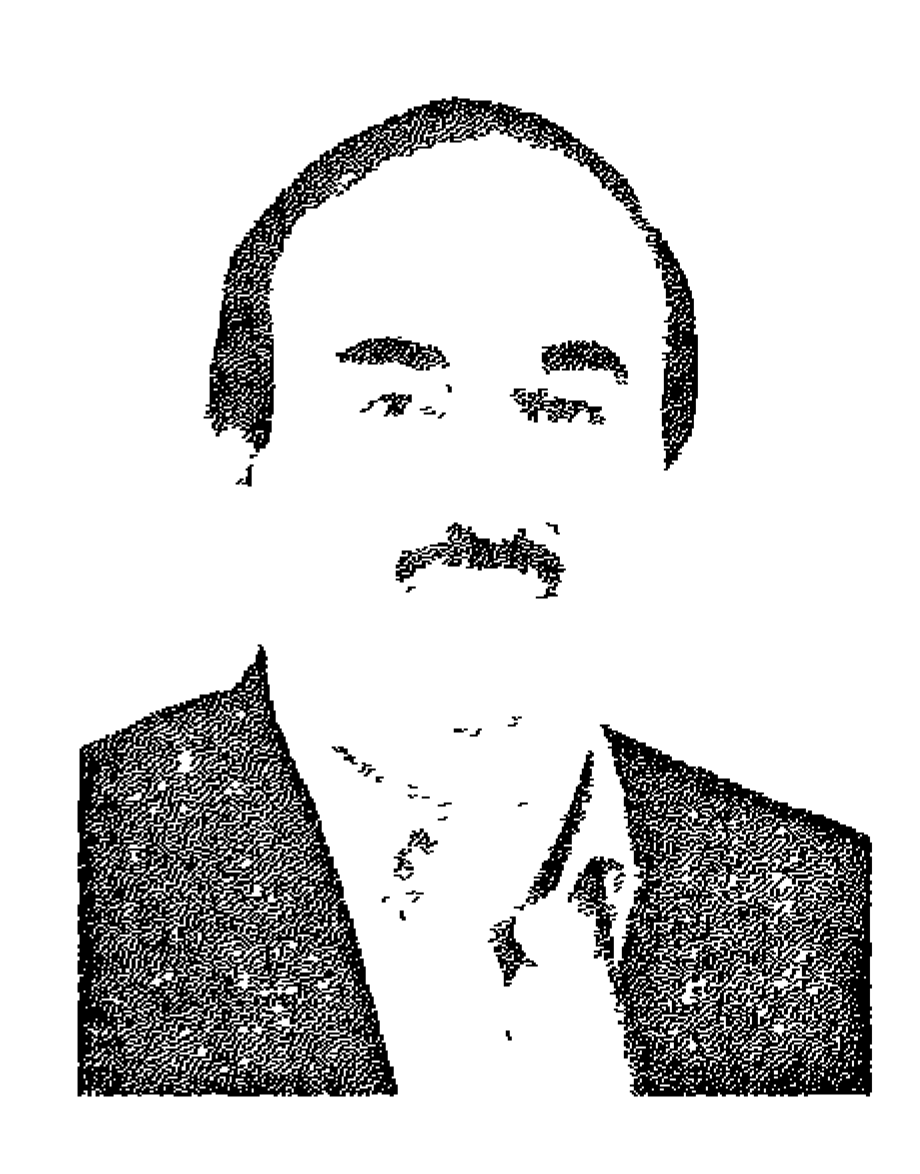
www.Annabaa.org/nabaa70/fedralich.htm

٢٣. من ويكبيديا (http// ar. Wikipeedia.org

شكر وتقدير

أقدم شكري وتقديري الجزيل الى كل الذين ساعدوني في أنجاز هذا الكتاب ولو باليسير.

المؤلف



kawsenbabekr@yahoo.ca

نشر الكتب والكتيبات التالية :

أ. ترجمةً :

١ـ تیۆرەی فیدرالیزم (ترجمة من الفارسية، سنة ٢٠٠٣).

٢ـ جەمکی ئازادی سیاسی،(ترجمة من الفارسية، سنة ٢٠٠٤).

ب. تأليفاً :

١ـ لەپێناوی دیموکراسیدا، سنة ٢٠٠٧.

٢ـ گۆڕانو چاکسازی، سنة ٢٠٠٧.

٣ـ پرۆژەی قانونی بەگژدا چوونەوەی گەندەڵی، سنة ٢٠٠٨.

٤ـ پێ بەپێی مێژوو بەرەو بەهەشت، سنة ٢٠٠٨.

أعدّ للطبع :

٢ـ بمرێ گەندەڵی (دراسة).

منشورات
مكتب الفكر والوعي

٢٥١.	هەریمی کوردستان و تورکیا	ماموستا جەعفەر	٢٠٠٨
٢٥٢.	پارتی سۆسیال دیموکراتی سویدی	عوسمان حەمە رشید گوروون	٢٠٠٨
٢٥٣.	جلال الطالباني رجل القرار	حوار مع الفضائية العراقية	٢٠٠٨
٢٥٤.	لەکیبە هاردییەوە بۆ گۆردن براون	سلێمان عەبدوللا یونس	٢٠٠٨
٢٥٥.	دەسەلاتی دادوەری	گۆران ئازاد حەمە گەمکای	٢٠٠٨
٢٥٦.	جەنگی دەروونی	ئاراس فەریق زەینەل	٢٠٠٨
٢٥٧.	كركوك بموجب احصاء عام ١٩٥٧	قسم البحوث واستطلاعات الرأي	٢٠٠٨
٢٥٨.	مام جەلال جێگری سەرۆکی سۆسیالیست ئینتەرناسیۆنال (ی. ن. ك) ئەندامی هەمیشەیی	مەکتەبی بیروهۆشیاری	٢٠٠٨
٢٥٩.	گۆڤاری نۆڤین ـ ١٣ ـ		٢٠٠٨
٢٦٠.	پرۆژەی قانونی بەگژداچوونەوەی گەندەڵی	کاوسین بابەکر	٢٠٠٨
٢٦١.	دەروازەیەك بۆ پەیوەندییە نێودەوڵەتییەکان	د. ئەنوەر محەمەد فەرەج	٢٠٠٨
٢٦٢.	كردستان والسياسة السوفيتية في الشرق الأوسط	تأليف: فاضل رسول ترجمة: غسان نعسان	٢٠٠٨
٢٦٣.	ئاشنابوون بەسۆسیال دیموکراتی	کارزان کاوسین	٢٠٠٨
٢٦٤.	جیهانێکی دادپەروەر شیاوە	کارزان کاوسێن	٢٠٠٨
٢٦٥.	لێپرسراویتی و خۆشگوزەرانی هاوبەش	کارزان کاوسێن	٢٠٠٨
٢٦٦.	پێ بەپێی مێژوو بەرەو بەهەشت	کاوسین بابەکر	٢٠٠٨
٢٦٧.	كردستان والحقوق القومية للتركمان	د. مكرم الطالباني	٢٠٠٨
٢٦٨.	تەیرانەکانی دیموکراسی	رالف دارن دۆرف و. لەئەڵمانییەوە: ئیسماعیل حەمەئەمین	٢٠٠٨
٢٦٩.	قضية إبادة الأرمن امام المحكمة أو قضية طلعت باشا	ترجمة: غسان نعسان مراجعة: ماموستا جعفر	٢٠٠٨
٢٧٠.	ئیرلەندای باکوور	سلێمان عەبدوللا یونس	٢٠٠٨
٢٧١.	ناوچەکانی ململانێ لەنێوان کورد و حکومەتەکانی عێراقدا	هەورامان کەمال میرزا عەبدوللا تاریق رەئوف محەمەد	٢٠٠٨
٢٧٢.	نوروز عيد الأمجاد ومفخرة الأحفاد	د. احمد عبدالعزيز محمود	٢٠٠٨
٢٧٣.	الكرد في تجارب الأمم وتعاقب الهمم	د. احمد عبدالعزيز محمود	٢٠٠٨

٢٧٤	نیچەو مەسیحیەت	و: لەفارسییەوە: مەسعود بابایی	٢٠٠٨
٢٧٥	مێـژووی قەدەغـەکردنی کتێـب لەکتێبخانـەی گـشتیی کەرکوکدا	حەمەدیان	٢٠٠٨
٢٧٦	علمینی یا کرکوك کیف ابکیك	محمد شوان	٢٠٠٨
٢٧٧	چوار رۆژ لەکوردستانی ئازاددا	مرکەرەم تالەبانی	٢٠٠٨
٢٧٨	مسألة إبادة الأرمن امام المحکمة ـ الطبعة الثانیة	ترجمة: غسان نعسان مراجعة: مامۆستا جعفر	٢٠٠٨
٢٧٩	پرۆژە یاساکانی بەرەنگاربوونەوەی گەندەڵی	سکۆ ئەسعەد ئەدهەم	٢٠٠٨
٢٨٠	یەکگرتووی ئیسلامی لەنێوان ئیسلامییبوون و نەتەوەییبووندا	بەختیار عبدالرحمن	٢٠٠٨
٢٨١	پێسبوونی بینین و کاریگەری لەسەر رەفتاری کۆمەلایەتی	هەوراز محەمەد	٢٠٠٨
٢٨٢	شارەزوور و لورستانی باکوور	د. حسام الدین نەقشبەندی	٢٠٠٨
٢٨٣	خانی ـ شاعیر و بیرمەند، فەیلەسوف و سۆفی	پرۆفیـسۆر. د. عیـزەدین مـستەفا رەسول	٢٠٠٨
٢٨٤	زاراوەکانی کۆنفرانس	نەجاتی عەبدوڵلا	٢٠٠٩
٢٨٥	دەرکەوتنی رێکخراوی قاعیدە لەکوردستانی عیراقدا	یوسف گۆران	٢٠٠٩
٢٨٦	سیاسەتی شیعەکان دەرهەق بەکەرکوك و فیدرالی	ئارام رەفعەت	٢٠٠٩
٢٨٧	مشکلة تقیید السلطة السیاسیة بالقانون	زانا رؤوف حمەکریم	٢٠٠٩
٢٨٨	یاسای پارێزگا رێکنەخراوەکان لەهەرێمیکدا	و. خەلیل عەبدوڵلا	٢٠٠٩
٢٨٩	سجالات عربیة کردیة	د. هەڵکەوت حکیم	٢٠٠٩
٢٩٠	ئیدارەی کوردی ئاستەنگ و ئاسۆی گەشەکردن	مامۆستا جەعفەر	٢٠٠٩
٢٩١	سۆسیال دیموکراسی (مێژوو، تیۆری، رەخنە)	د. ئەکرەمی میهرداد	٢٠٠٩
٢٩٢	بیر ـ ئاوەز ـ زمان	فوئاد عەبدولرەحمان	٢٠٠٩
٢٩٣	مدینة إله القمر	تألیف: تمارا . إم. غرین ترجمة: عبدالرزاق محمود القیسي	٢٠٠٩
٢٩٤	ئەستێرەی سوور ـ بەشی یەکەم	بوار نورەدین	٢٠٠٩
٢٩٥	ئەستێرەی سوور ـ بەشی دووەم	بوار نورەدین	٢٠٠٩
٢٩٦	لەبارەی کورد و عیراق و چەند پرسێکی فکری و سیاسییەوە	ن: شاکر نابلسی و: عەدالەت عەبدوڵلا	٢٠٠٩
٢٩٧	هاریکاری نوێ	و: کارزان کاوسێن	٢٠٠٩

٢٩٨.	کاریگەری مافە سروشتیەکان لەسەرهەڵدانی شۆرشدا	سەمەد زەنگەنە	٢٠٠٩
٢٩٩.	مێژووی بیری کوردی	مامۆستا جەعفەر	٢٠٠٩
٣٠٠.	بایەخی جیۆپۆلۆتیکی نەوتی پارێزگای کەرکوك	تارق کاکەرەش	٢٠٠٩
٣٠١.	گەشتنامەی نەسەمەهانی بۆ ناوچەکانی شنۆ و ورمێ و رەواندوز	و: بۆ ئەڵمانی: د. ماکسیمیلیان بیتنەر و: لە فارسیەوە: زاهیر محەمەد رەشید پێشەکی و پێداچوونەوەی: مامۆستا جەعفەر	٢٠٠٩
٣٠٢.	کۆمەڵگەی مەدەنی مێژوویەکی رەخنەگرانە	و: کامیل محەمەد قەرەداغی	٢٠٠٩
٣٠٣.	بەرگری کردنمان لەقەڵای هەولێر ساڵی ١٩٩٠	عبد الرقيب يوسف و هەینی قادر	٢٠٠٩
٣٠٤.	تاڵەبانی، جۆرج واشنتۆنی عیراق	خەلیل عەبدوڵڵا	٢٠٠٩
٣٠٥.	دە پرسیاری کۆمەڵناسی	ن: جۆزیل شارۆن و: هێمن شەریف	٢٠٠٩
٣٠٦.	عیماد ئەحمەد ـ دوو گفتوگۆی رۆژنامەوانی	مەکتەبی بیروهۆشیاری	٢٠٠٩
٣٠٧.	چەند لایەنێك لەمێژووی ناسیۆنالیزمی ئیرلەندی	و. کارزان کاوسین	٢٠٠٩
٣٠٨.	پەیوەندی نێوان دەسەڵاتی یاسادانان و جێبەجێکردن لە دەوڵەتی فیدراڵیدا	پێشەوا حمید عبدالله	٢٠٠٩
٣٠٩.	الاتصال السياسي في الأحزاب الكوردية الإتحاد الوطني الكوردستاني نموذجا	فؤاد علي احمد	٢٠٠٩
٣١٠.	کەرکوك ئاوڕێك لەرابردوو، دیدێك بۆ ئاینده	تەحسین نامیق	٢٠٠٩
٣١١.	قەیرانی دیموکراسی	و. بۆ فارسی. نور علی تابنده و: بۆ کوردی. محەمەد باخەوان	٢٠٠٩
٣١٢.	نۆڤین	-	٢٠٠٩
٣١٣.	خواطر مدنية	محمد سليمان الاحمد	٢٠٠٩
٣١٤.	پێگەی ئیزدیەکان لەحکومەتی هەرێمی کوردستاندا ١٩٩٢ـ٢٠٠٨	مونیرە ئەبوبەکر محەمەد	٢٠٠٩
٣١٥.	دەروازەیەك بۆ پەیوەندییە نێودەوڵەتییەکان	د. ئەنوەر محەمەد فەرج	٢٠٠٩
٣١٦.	کەرکوك لەسەدەی نۆزدەهەمدا	بەختیار سەعید مەحمود	٢٠٠٩

٣١٧	کۆمەڵەی خوێندکارانی کورد لەئەورووپا	هەستیار محەمەد عەلی سەید محەمەد	٢٠٠٩
٣١٨	پاش بورمەلەرزەی هەڵبژاردن	مامۆستا جەعفەر	٢٠٠٩
٣١٩	مسألة إبادة الأرمن امام المحكمة ـ الطبعة الثالثة	ترجمة: غسان نعسان مراجعة: مامۆستا جعفر	٢٠٠٩
٣٢٠	حاجی قادری کۆیی	جەلال دەباغ	٢٠٠٩
٣٢١	المطنة ردوردها في تكامل المجتمعات الالتعددية	أمين فرج شريف	٢٠٠٩
٣٢٢	گۆڕانە ئابوورییەکانی کەرکوك لەڕوانگەی سەردەمە مێژووییەکانەوە.	سمکۆ بەهرۆز محەمەد (ئەژی)	٢٠٠٩
٣٢٣	برنارد ريتمان رسائل من كردستان (١٩٥٤ ـ ١٩٦٣)	ترجمة: غسان نعسان مراجعة: مامۆستا جعفر	٢٠٠٩
٣٢٤	ئارتة سياسييةكان و راي طشتي	ریبوار کەریم مەحمود	٢٠٠٩


حول الفدرالية
النظامان السويسري و العراقي - دراسة مقارنة
من منشورات مكتب الفكر و الوعي للاتحاد الوطنى الكردستاني
٢٠١٠